

Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau

PRÉSIDENT : MICHEL CAMDESSUS

RAPPORTEUR : JAMES WINPENNY

Financer l'eau pour tous

CONSEIL MONDIAL
DE L'EAU



3^{ÈME} FORUM
MONDIAL
DE L'EAU



PARTENARIAT
MONDIAL
POUR L'EAU

En souscrivant à l'un des objectifs du millénaire
tous les Etats membres des Nations Unies se sont engagés pour 2015 à
Réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à une eau potable saine.

Au Sommet de la Terre à Johannesburg
fut pris l'engagement supplémentaire pour 2015 de :
Réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à un assainissement de base.

Mars 2003

ISBN 92-95017-02-1

Sommaire

Abréviations et sigles iv

Préface v

Remerciements vi

Le Panel : Mandat, composition et fonctionnement vii

Liste des membres du panel et autres ix

1. Les grands jalons de l'évolution du consensus 1

- Objectifs internationaux 2
- Besoins de financement 3
- Initiatives financières 3

2. Un aperçu des infrastructures et du financement 5

- Evolution du financement de l'eau 6
- Des opérateurs de l'eau privés ou publics ? 8
- Conclusions...et une lueur d'espoir 8

3. Les origines du problème 11

- La gouvernance 11
- Risques spécifiques au secteur de l'eau 13
- Risques liés aux pays et ampleur des projets 14

4. Propositions 17

- Grandes orientations 17
- Gouvernance de l'eau et réforme du secteur 18
- Les instruments financiers 29
- Mise en œuvre : une stratégie en trois phases 43

5. Conclusions: priorités, actions & effets 45

- Priorité 45
- Actions attendues des principaux acteurs 46
- Effets sur les principaux sous secteurs 47

Annexe 1. Le mécanisme de soutien de trésorerie en cas de dévaluation 49

Annexe 2. La Banque Africaine de Développement pour une initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural 51

Annexe 3. Liste complète des propositions 55

Notes 61

Abréviations & sigles

| | |
|--------|---|
| AFD | Agence Française de Développement |
| APD | Aide Publique au Développement |
| BAfD | Banque Africaine de Développement |
| BAAsD | Banque Asiatique de Développement |
| BEI | Banque Européenne d'investissement |
| BERD | Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement |
| BIAD | Banque Inter Américaine de Développement |
| BOOT | Build Own Operate Transfer |
| BOT | Build Operate Transfer |
| CAD | Comité d'Aide au Développement (près l'OCDE) |
| CME | Conseil Mondial de l'Eau |
| FAO | UN Food and Agriculture Organisation |
| 3FME | 3ème Forum Mondial de l'Eau |
| GWP | Partenariat Global pour l'Eau |
| IFM | Institutions Financières Multilatérales |
| IWRM | Gestion Intégrée des Ressources en Eau |
| JBIC | Japanese Bank for International Cooperation |
| KfW | Kreditanstalt fur Wiederaufbau |
| MIGA | Multilateral Investment Guarantee Agency |
| OBA | Output-Based Aid |
| OCDE | Organisation pour la Coopération et le Développement Economique |
| ODM | Objectifs de Développement du Millénaire |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| O & M | Opération and maintenance |
| OPIC | Overseas Private Investment Corporation |
| PPP | Partenariat Public Privé |
| PSP | Participation du Secteur Privé |
| RCD | Recouvrement Durable des Coûts |
| SFI | Société de financement International |
| UE | Union Européenne |
| UNICEF | Organisation des Nations Unies pour l'Enfance |
| WWC | World Water Council |
| 3WWF | Third World Water Forum |

Préface

PLUS D'UNE PERSONNE SUR TROIS, DANS LE MONDE, EN CE DÉBUT de troisième millénaire, souffre dans sa vie et sa dignité du problème de l'eau. Son origine ultime est dans la négligence des hommes et leur résignation face à l'inégalité. Elle est parmi les injustices du monde - peut-être parce que c'est d'abord une injustice faite aux femmes - une des plus silencieuses et donc une des plus difficiles à corriger. Pourtant, au moment où, à l'horizon de moins d'un demi-siècle, plus de la moitié de l'humanité est menacée de « stress hydrique » (1), le rêve de l'eau pure pour tous unit secrètement l'Humanité et le groupe dont je présente ici les travaux est témoin de l'extraordinaire travail d'innombrables hommes et femmes qui s'échinent à y faire face.

Il n'était pas dans notre mandat de philosopher sur ce drame mais, après bien de remarquables travaux consacrés aux aspects techniques du problème, d'explorer, semble-t-il pour la première fois, sa dimension financière. Avec les célébrations du millénaire et le Sommet de Johannesburg, toutes les nations membres des Nations Unies se sont engagées à réduire de moitié la proportion de sa population sans accès à l'eau et à son assainissement. Notre premier devoir était de dire les moyens financiers d'y parvenir.

Tel est l'objet des pages qui suivent. Elles sont le fruit du travail d'un groupe d'hommes et de femmes venus d'horizon divers. Ils ont mis dans ce travail le meilleur d'eux-mêmes, leur cœur, leur compétence et leur expérience. Rien ne leur est plus difficile - comme à moi aujourd'hui - que de mettre, parce que le temps presse, un point final à ce travail. Notre sentiment est que nous avons à peine sondé toute l'étendue du problème, que nous avons dû nous contenter d'explorer seulement ce qui est nécessaire à la tenue de nos engagements.

Avec ses faiblesses qui sauteront aux yeux, ce rapport porte cependant un message essentiel. Le rêve de l'eau pure pour tous est réalisable. Il suffirait de prolonger de dix ans l'effort que nous nous sommes engagés à faire d'ici 2015. Extraordinaire tâche de la génération qui prend maintenant le monde en charge !

Cet effort doit être celui de l'ensemble des acteurs alors qu'ils ont trop souvent tendance à se renvoyer la balle. Il s'agit d'un problème du système mondial ; il ne peut donc être résolu que si tous ses membres, villes, régions, organisations non gouvernementales, communautés civiles, services gestionnaires, entreprises, banques, organisations multilatérales, et pas seulement les États du Nord et du Sud, acceptent de changer, souvent profondément, leurs approches et chacun de redoubler d'effort.

Puisqu'il s'agit de contributions financières, il faudra tout simplement au moins doubler celles-ci, qu'elles viennent des marchés financiers, de l'autofinancement des gestionnaires et donc des tarifs, de la contribution des institutions financières, des États ou de l'aide publique au développement. Dans ce dernier domaine, le don devra prévaloir. Comment peut-il en être autrement ? Il s'agit, au fond, de donner à boire à nos frères. Or, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, en son article 1er, ne reconnaissait aux hommes qu'un seul devoir, celui d'« agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

Ce doublement - au bas mot- de l'effort financier ne nous effraie pas. Le monde en est capable. Il n'aura de sens cependant, et les financements ne pourront être mis en place, que si un effort équivalent est fait pour réformer la manière dont, à tous les niveaux de responsabilités - des communautés villageoises jusqu'aux Nations Unies - le monde entier prend le problème de l'eau en main. Nous avons consacré à cette précondition la première partie de nos propositions : il n'y s'agit, pour l'essentiel, que de responsabilité, de participation citoyenne, de décentralisation et de transparence.

Voilà, en un mot, l'essentiel de la stratégie, en trois phases, que nous proposons à la communauté internationale, d'adopter à l'occasion du Forum de Kyoto pour les vingt-deux années qui viennent.

MICHEL CAMDESSUS

Remerciements

LE PRÉSIDENT ET LES MEMBRES DU PANEL TIENNENT À EXPRIMER toute leur reconnaissance au GWP, au CME et au 3FME, qui ont mis en place ce panel, ainsi qu'aux agences qui ont apporté leur soutien matériel. Ils remercient les différentes structures qui ont permis à leurs directeurs de laisser de côté, momentanément, un emploi du temps chargé pour participer aux réunions du Panel et pour s'occuper de son organisation. Plusieurs organismes ont bien voulu accueillir les réunions du panel, ou faciliter son organisation par d'autres moyens. Nombreux aussi ont été les individus travaillant sur le financement de l'eau à l'échelle mondiale qui ont pris sur leur temps pour intervenir devant le panel ou pour lui transmettre leurs écrits. Le présent rapport en a été considérablement enrichi. Les personnes dont les noms figurent en Annexe 2 ont contribué matériellement à l'élaboration du rapport.

Les membres du panel expriment leur reconnaissance envers ces personnes et ces organismes. Le présent rapport demeure, néanmoins, le fruit de leur travail et ils en acceptent la pleine et entière responsabilité.

Le Panel : mandat, composition et fonctionnement

LE PANEL A ÉTÉ MIS EN PLACE À L'INITIATIVE CONJOINTE DU Partenariat Mondial pour l'Eau, du Conseil Mondial de l'Eau et du 3e Forum Mondial de l'Eau à Kyoto. Dans le mandat, les commanditaires invitent le Président à constituer « un panel d'experts financiers pour étudier les différents moyens d'amener de nouvelles ressources financières au secteur de l'eau ». Le rapport devait présenter « de nouvelles propositions sur les éléments financiers, ainsi que sur les conditions qui pourraient faciliter l'arrivée de ces nouvelles ressources ».

Créé à la fin de l'année 2001, le panel comprend 20 personnalités occupant de hautes fonctions dans les gouvernements, les ministères des finances, les agences internationales de développement financier, les banques commerciales et les organismes de financement, les compagnies des eaux, et les organisations non gouvernementales intervenant dans le secteur de l'eau, ainsi que quelques professionnels indépendants de premier plan. Plusieurs membres ont tenu à nommer des suppléants parmi leurs collègues afin d'assurer une parfaite continuité dans la représentation. Une liste exhaustive des membres titulaires et des suppléants figure ci-après. D'autres spécialistes, également cités ci-après, ont été invités à aider le panel dans son travail.

Le panel a tenu sept réunions plénières en 2002 et début 2003, à Paris (deux fois), à Manille, à Washington, à La Haye, à Johannesburg et à Londres. Figuraient habituellement à l'ordre du jour des exposés et des témoignages de spécialistes de l'eau et des finances et qui concernaient des thèmes locaux ou généraux. Figuraient également des discussions internes au panel. Outre leur participation aux sept réunions plénières, le Président, différents membres du Panel et des personnes soutenant l'action du Panel ont assisté à des réunions sur des sujets liés à l'eau et au financement.

Ces dernières années ont été marquées par de nombreuses conférences et publications sur la problématique mondiale de l'eau ; le panel n'a pas souhaité les reproduire, ni revenir sur des sujets qui font déjà l'objet d'un consensus à l'échelle internationale. Le présent rapport reconnaît les grands jalons

qui ont marqué la construction du consensus, présente une synthèse de la situation actuelle et donne la vision des membres du panel sur les origines des problèmes actuels, avant de présenter leurs propositions. Il ne remet pas en question l'appréciation communément acceptée des besoins financiers du secteur de l'eau au niveau mondial, et il ne s'est pas livré lui-même à des estimations nouvelles.

Le panel a considéré que sa responsabilité première était de répondre à la question : comment trouver les ressources financières nécessaires pour atteindre les deux Objectifs du Millénaire visant la desserte en eau potable saine et l'assainissement. Il pense néanmoins que de tels objectifs ne peuvent être séparés de l'examen des besoins financiers des différentes activités du secteur de l'eau. Ainsi, toutes les utilisations de l'eau sont prises en compte, qu'il s'agisse des eaux domestiques, de l'assainissement, de la collecte et du traitement des eaux usées, de l'irrigation et du drainage, de l'utilisation des eaux industrielles, de l'énergie hydraulique ou de la navigation etc. Sa mission inclut également les questions de gestion des ressources, notamment celle des nappes souterraines et des bassins fluviaux, petits et grands, la prévention des crues, la sauvegarde de l'environnement, le recueil des données, les prévisions climatiques, etc. Cela étant posé, ce rapport ne prétend nullement être exhaustif dans ses propositions, qui ont été limitées essentiellement par le temps dont le panel a disposé. Le rapport comprend ainsi une étude relativement détaillée des secteurs de l'eau et de l'assainissement, alors que d'autres domaines sont moins approfondis.

S'agissant des régions géographiques, le rapport s'intéresse principalement aux pays en voie de développement ou de transition en Amérique latine, dans les Caraïbes, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie, en Océanie, en Europe de l'Est et Europe Centrale, et dans l'ancienne Communauté des états indépendants. Par « mondial », on entend donc les régions citées ci-dessus.

Pourquoi l'eau

La création du panel et l'élaboration des propositions qui suivent ont pour origine la conviction que l'eau représente l'un des principaux enjeux de notre temps. Cette conviction s'appuie sur plusieurs éléments.

Tout d'abord, l'accès à l'eau constitue un droit et un besoin fondamental. La Commission des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a récemment déclaré² :

« Le droit des hommes à l'eau est indispensable à une vie dans la dignité humaine. Elle constitue un préalable au respect des autres droits de l'homme ».

Deuxièmement, même si l'eau n'est pas l'unique objet de la Déclaration du millénaire, elle est essentielle à la réalisation des autres objectifs, qui concernent la pauvreté, la santé, l'éducation et l'égalité des sexes. Pour ne citer que deux exemples, l'installation de toilettes séparées pour les garçons et les filles constitue, dans de nombreuses sociétés, un préalable à la poursuite de l'instruction des filles ; de même, l'existence de toilettes privées ou d'un point d'eau dans les maisons ou près des maisons aurait une incidence majeure sur la vie de millions de femmes ; et l'irrigation est et sera de plus en plus indispensable à l'augmentation de la production alimentaire destinée à une population mondiale croissante

Troisièmement, l'importance de l'eau n'a pas été suffisamment reconnue par le passé, lorsqu'on compare avec d'autres secteurs. Le coût de cet oubli prolongé, qui s'est alourdi avec les années, est maintenant mieux compris.

Quatrièmement, on sait que l'accès à une eau propre et à des services d'assainissement, améliore de façon notable la santé publique, tout comme l'amélioration des techniques d'évacuation et de traitement des eaux usées. Lorsqu'ils sont de mauvaise qualité, l'eau et les services d'assainissement figurent parmi les premières causes de maladies telles que la diarrhée (4 milliards de cas chaque année, dont 2,2 millions sont mortels) ; les vers intestinaux (qui touchent 10 % de la popu-

lation des pays en voie de développement) ; la cécité liée au trachome (6 millions de cas) ; le choléra (90 épidémies s'étant déclarées depuis 1996) et la bilharziose (200 millions de personnes infectées)³. L'obligation de transporter l'eau sur des distances importantes et l'attente aux points d'eau font perdre du temps et des forces, notamment aux femmes et aux enfants, aux dépens des activités en famille, de l'éducation et du travail productif.

Cinquièmement, l'efficacité du développement et de la gestion des ressources en eau constitue, pour plusieurs raisons, un élément essentiel au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. En effet, les grands projets portant sur les ressources en eau, comme la construction de grandes infrastructures, offrent des avantages à tous les niveaux (national, régional et local) et pour tous les individus, y compris les plus pauvres. Étant donné que ce sont souvent les pauvres qui vivent dans des environnements dégradés, toutes les interventions visant à améliorer la qualité des terres et à mettre des ressources à la disposition des pauvres auront une importance cruciale. Les grands projets visant à améliorer le service de l'eau (qu'il s'agisse de la qualité de l'approvisionnement de l'eau et de l'énergie, du fonctionnement des associations d'utilisateurs ou des services d'irrigation) sont utiles à l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus pauvres. Enfin, les actions portant sur ces services (raccordement au réseau, accès à des services d'assainissement et à l'irrigation pour les personnes ne jouissant d'aucun service) font considérablement avancer le travail entrepris pour réaliser les Objectifs du Millénaire.

La mention de l'eau parmi les Objectifs de Développement du Millénaire des Nations Unies et l'intégration de l'assainissement à ces objectifs, lors du Sommet de la Terre de 2002, constituent des avancées marquantes pour la vie et la dignité de l'homme.

La mission de ce panel et l'objet du présent rapport sont d'identifier les politiques et les ressources nécessaires pour atteindre ces Objectifs.

Membres du panel et autres intervenants

Membres titulaires

M. Michel Camdessus, Gouverneur honoraire de la Banque de France, ancien Directeur général du Fonds monétaire international (Président)

Sr. Enrique Iglesias, Président de la Banque interaméricaine de développement
Suppléant : Sr. Antonio Vives

M. Omar Kabbaj, Président de la Banque africaine de développement
Suppléant : M. Kordje Bedoumra

Mr Tadao Chino, Président de la Banque asiatique de développement
Suppléant : Mr Alfredo Pascual

M. Jean Lemierre, Président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement
Suppléant : Mr Riccardo Puliti

Mr Peter Woicke, Vice-Président exécutif de la Société de financement internationale, Directeur de la Banque mondiale
Suppléant : Mr Declan Duff

M. Alassane Ouattara, ancien Premier Ministre de la Côte d'Ivoire, Président de l'Institut International pour l'Afrique

Mr Onno Ruding, Vice-Président de Citibank
Suppléant : Mr Robert Welford

Mr Moeen Qureshi, Président de la Société pour les marchés émergents, ancien Premier Ministre du Pakistan

Sr. Angel Gurría, Consejero, Recoletos, ancien Ministre des finances du Mexique

Prof. Makoto Utsumi, Centre japonais pour le financement international

Mr William Alexander, Directeur général, Thames Water
Suppléant : Ms Linda Kemeny

M. Gerard Payen, Directeur général de Suez, ancien Président-Directeur Général d'Ondeo

M. Bertrand Badré, Directeur, Lazard Frères & Co, Représentant personnel adjoint du Président de la République pour l'Afrique

Mr Peter Eigen, Président du Secrétariat international de Transparency International
Suppléant : Mr Hansjorg Elshorst

M. Raymond Jost, Secrétaire général, Secrétariat international pour l'eau

Mr Ravi Narayanan, Directeur, Water Aid

Mr James Harmon, Président de la société Harmon & Co, ancien Président de l'US Ex-Im Bank

Mr Ismael Serageldin, Président d'Alexandria Library, ancien Président du Comité mondial sur l'eau, Ancien Vice-président de la Banque mondiale

Prof. Abdulaziz Suliman Al-Turbak, Doyen de la Faculté d'ingénierie, Université du roi Saoud, Riyadh

Représentant des organismes parrains :

Mrs Margaret Catley-Carlson, Présidente du Partenariat mondial pour l'eau

Mr William Cosgrove, Vice-Président, Conseil mondial de l'eau

Mr Hideaki Oda, Secrétaire général, 3^{ème} Forum mondial de l'eau

Conseillers, secrétariat et administration

M. Ivan Cheret (Conseiller)

M. Pierre-Frederic Teniere-Buchot (Conseiller)

Mr James Winpenny (Secrétariat et rapporteur)

Mme Geraldine Jacob (Secrétaire de M. Camdessus)

Mme Cecile Collas (Bureau de l'ONU pour les services liés aux Projets)

Specialistes co-optés

M. Michel Wormser, Banque mondiale

M. Jean-Pierre Djian, Consultant

Mr Christopher Clement-Davies, Vinson & Elkins

M. Jean-Paul Minette, Suez Environnement

M. Christian Deseglise, HSBC

1

Les grands jalons de l'évolution du consensus

AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES, DE TRÈS IMPORTANTS PROGRÈS ont été réalisés au niveau international dans la connaissance de la problématique mondiale de l'eau, le point culminant étant les engagements pris par tous les pays de s'attaquer aux déficits les plus importants⁴. Ce panel ne part donc pas de rien, puisqu'il existe des accords assez larges sur de nombreuses questions importantes et puisque les politiques se sont vu fixer des objectifs précis. Le tableau 2.1 énumère les événements qui ont permis les débats qui ont une relation avec les enjeux financiers ; ces débats sont ensuite développés plus en détail⁵.

| Tableau 1.1 Les grands jalons | |
|-------------------------------|---|
| 1992 | Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro |
| 1992 | Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, à Dublin |
| 1996 | Création du Partenariat mondial pour l'eau et du Conseil mondial de l'eau |
| 1997 | Premier Forum mondial de l'eau, à Marrakech |
| 1997 | Création de la Commission mondiale pour l'eau au XXI ^e siècle |
| 2000 | Deuxième Forum mondial de l'eau, à La Haye |
| 2001 | Conférence internationale sur l'eau douce, à Bonn |
| 2001 | Déclaration du Millénaire de l'ONU |
| 2001 | Nouveau partenariat pour le développement en Afrique |
| 2002 | Conférence de l'ONU sur le financement du développement, à Monterrey |
| 2002 | Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable, à Johannesburg |
| 2003 | 3 ^e ème Forum mondial de l'eau, à Kyoto |

Au début des années 90, la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro, a déblayé le terrain et fixé, en grande partie, l'agenda des débats qui allaient suivre sur l'eau en tant que ressource naturelle, en tant qu'agent et en tant que victime. La Conférence a vu l'adoption de l'Agenda 21, un ensemble de questions et d'actions à mettre en œuvre ; le chapitre 18 était consacré à l'eau.

C'est également en 1992 que s'est tenue la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, à Dublin. Celle-ci a émis quatre grands principes, dont le suivant : « l'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et doit donc être reconnue en tant que bien économique ».

D'un côté, l'eau et l'assainissement doivent être accessibles à tous, à un prix abordable. Mais de l'autre, tant que ce prix ne traduira pas la valeur économique de l'eau dans ces différentes utilisations, on encouragera des gaspillages et une gestion néfaste pour l'environnement, dont le résultat ne peut être qu'une mauvaise affectation des ressources. Depuis la Conférence de Dublin, le principe de la tarification et les mécanismes de marché sont de mieux en mieux acceptés dans une optique de gestion de l'eau, à condition de rester des outils (« le marché est un bon serviteur, mais un mauvais maître »). Cette conférence avait également donné l'impulsion à des débats considérables sur la manière de concilier tarification et accessibilité à l'eau, notamment pour les utilisateurs les plus pauvres.

Parmi les principes de Dublin, on trouve également la recommandation pour la gestion « intégrée » de l'eau, idée récemment reprise par le Partenariat mondial de l'eau, créé en 1996, dans son livre : « Gestion Intégrée des ressources en eau », qui se veut un cadre conceptuel pour la gestion du secteur⁶. L'un des éléments majeurs de la Gestion Intégrée réside dans la distinction faite entre les valeurs et les prix de l'eau. Il s'agit de reconnaître la valeur de l'eau dans chacune de ses utilisations afin de guider sa répartition entre les différents secteurs, tandis que les prix doivent être fixés dans certaines situations pour inciter les utilisateurs à une consommation responsable. Dans la Gestion Intégrée, la tarification est donc à la fois un outil de gestion et un outil de récupération des coûts.

Le Conseil mondial de l'eau a été créé en 1996 pour stimuler la réflexion sur les enjeux de la politique internationale de l'eau. L'une de ses premières actions a été d'organiser le Premier Forum mondial de l'eau, à Marrakech, en 1997. Le Forum a donné un mandat au CME pour mener une étude de trois ans sur l'eau dans le monde, y compris du point de vue financier. La Commission mondiale de l'eau au XXI^e siècle a été créée pour guider ce travail ; son rapport, « Un monde sécurisé sur l'eau », a été présenté et débattu lors du 2^e Forum mondial de l'eau, qui s'est tenu à La Haye, en 2000.

D'après ce rapport, et les communications sur lesquelles il s'appuyait⁷, il faudra investir 100 milliards de dollars supplémentaires chaque année dans toutes les branches du secteur de l'eau. Il faut une mobilisation plus importante au niveau des pays et des bassins pour définir les besoins en investissements et identifier les ressources financières, puis pour mettre en place les incitations nécessaires pour attirer ces financements. Il faut notamment stimuler de nouveaux investissements en provenance du secteur privé international, tout en faisant mieux connaître ces enjeux des investisseurs internationaux respectant des principes éthiques. Au niveau local, il faut mieux exploiter les possibilités proposées par les banques de développement et les organismes de micro crédit.

Le consensus s'est renforcé grâce à deux conférences déterminantes, en 2000 et en 2001. Au 2^e Forum mondial de l'eau, organisé à La Haye en 2000, sept grands défis ont été lancés, dont celui de la définition de la valeur de l'eau dans l'ensemble de ses utilisations. Il s'agissait, en d'autres termes, de fixer le prix des services liés à l'eau de façon à traduire le coût de l'approvisionnement, tout en tenant compte du principe de l'équité et des besoins vitaux des pauvres.

Le point culminant de la Conférence internationale sur l'eau douce à Bonn, en 2001, a été la Déclaration ministérielle, qui a souligné la nécessité urgente d'utiliser les ressources existantes de manière plus efficace et de stimuler de nouveaux financements de tous les investisseurs. Les recommandations de Bonn préconisent, puisque les financements publics vont sans doute rester la source de financement la plus importante, des actions pour renforcer ces aides ; au cas où les ressources publiques seraient insuffisantes, il faut les affecter aux besoins vitaux des plus pauvres. Les marchés de capitaux nationaux constituent également une source de financement potentielle, notamment par l'émission d'obligations. Les fournisseurs de services liés à l'eau doivent viser la pérennité financière, grâce à un meilleur rapport coût efficacité, même s'il faut rendre ces services accessibles à tous, par exemple en utilisant des subventions publiques de façon transparente pour garantir l'accès à l'eau à certaines catégories cibles, ou encore en utilisant les péréquations de tarifs entre divers usagers.

A Bonn, a été reconnue la nécessité de renforcer le financement public de l'eau par des capitaux privés. L'une des solutions possibles consistait à créer des partenariats entre les secteurs public et privé (PPP), sans pour autant que les ressources en eau et les biens passent aux investisseurs privés. En tout état de cause, il ne faut pas que les donateurs imposent les PPP comme condition à l'octroi de leurs fonds. Les PPP imposent de rendre l'eau plus attrayante aux yeux des investisseurs ; ils nécessitent un cadre réglementaire et juridique

adapté, des modalités contractuelles transparentes, des mécanismes de récupération des coûts fiables et l'acceptation par le grand public. Il faut par ailleurs encourager les actions au niveau local afin de réduire les besoins de financement externe, notamment les actions impliquant des ONG. Il est important, enfin, de renforcer l'aide au développement afin d'atteindre les objectifs de l'ONU, cette aide étant utilisée comme levier pour attirer d'autres financements. Comme l'aide au développement reste assez rare, il convient de l'utiliser pour les besoins des plus pauvres.

Les objectifs internationaux

L'objectif de réduire de moitié le déficit de financement des infrastructures de l'eau et de l'assainissement a été présenté pour la première fois à la fin des années 90, dans différentes communications écrites et dans des déclarations publiques, comme la Vision mondiale de l'eau, présenté à La Haye, en 2000. Il a pris une dimension encore plus importante dans la Déclaration du Millénaire de l'année 2000 et dans les conclusions du Sommet de la Terre en 2002.

Dans la Déclaration du Millénaire, les Nations Unies se sont donné pour objectif la réduction de moitié de la proportion de personnes sans accès durable à une eau saine, abordable et en quantité suffisante.⁸ L'année suivante, le Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable, organisé à Johannesburg, a explicitement élargi cet objectif pour englober l'assainissement.

Ces objectifs, pour l'an 2015, doivent être considérés comme autant de tremplins vers l'accès mondial à un service intégral, ou encore vers la sécurité de l'eau dans le monde avant 2025, horizon adopté par le Partenariat mondial pour l'eau dans son Cadre d'intervention.⁹ Il convient de rappeler que, parmi les objectifs de 2025, on trouve l'irrigation, les effluents industriels, le traitement des eaux usées, et la gestion des ressources en eau et de l'environnement ; l'objectif pour 2015, par contraste, concerne uniquement les eaux domestiques et l'assainissement.

On estime à 1,1 milliard le nombre des personnes n'ayant pas eu accès à une eau saine en 2000, et à 2,4 milliards le nombre de personnes n'ayant pas eu accès à des services d'assainissement satisfaisants. Compte tenu de l'augmentation prévue de la population, il faudra, pour atteindre les objectifs de l'ONU, apporter l'eau à 1 500 millions de personnes supplémentaires (1 000 millions en milieu urbain et 500 millions en milieu rural) ; quant aux services d'assainissement, ce sont 2 000 millions de personnes de plus (1 000 millions en milieu urbain et 1 000 millions en milieu rural) qui devront en béné-

ficier avant 2015. Dans les années qui nous restent avant 2015, il faudra donc raccorder plusieurs centaines de milliers de personnes par jour à l'eau comme à l'assainissement, les chiffres exacts variant selon les sources.

Les besoins de financement

Le débat sur le financement s'arrête souvent aux besoins d'investissement. Or il est tout aussi important d'assurer la prise en charge des éléments récurrents, comme les frais généraux, les dépenses d'exploitation, l'entretien, les réparations courantes et le renouvellement régulier. On croit souvent que les recettes des compagnies de services publics permettent de couvrir ces coûts ; en réalité, c'est rarement le cas et le retard pris dans les réparations et les travaux de maintenance entraîne une hausse des besoins d'investissement à terme. En prévoyant ces éléments récurrents au budget et en mettant en place un mécanisme de récupération des coûts efficace, on peut, dans une certaine mesure, réduire les besoins d'investissement futurs.

Les estimations des ressources annuelles actuellement réservées au financement de nouvelles infrastructures dans le secteur de l'eau sont très diverses, comme le sont celles des besoins futurs. Le Cadre d'intervention du GWP s'appuie sur les chiffres que nous avons présentés dans le tableau 2.1, qui sont généralement admis comme représentant les bons ordres de grandeur.

Tableau 1.1 Investissements annuels dans les services liés à l'eau pour les pays en voie de développement (donnés à titre indicatif)

| | Mds de dollars américains par an | |
|-------------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| | Actuel | 2000-2025, p.a. |
| Eau potable | 13 | 13+ |
| Assainissement et hygiène | 1 | 17 |
| Traitement municipal des eaux usées | 14 | 70 |
| Effluents industriels | 7 | 30 |
| Agriculture | 32.5 | 40 |
| Sauvegarde de l'environnement | 7.5 | 10 |
| Total | 75 | 180 |

GWP, "Vers la sécurité de l'eau : un cadre d'intervention", et John Briscoe, « Le financement de l'énergie hydraulique, de l'irrigation et des infrastructures de l'approvisionnement en eau dans les pays en voie de développement », in Le développement des ressources en eau, Vol 15, no. 4, 1999. Ces chiffres sont augmentés de 15 % pour l'exploitation et l'entretien.

Note : Les investissements dans l'énergie hydraulique (qui s'élèvent à 15 milliards de dollars) ne font pas l'objet d'un « poste » indépendant. Les projets d'envergure plus importante ayant souvent de multiples objectifs, une partie de ces coûts serait comprise dans les rubriques ci-dessus de l'Agriculture et de la Sauvegarde de l'environnement.

D'après ce tableau, la quasi totalité des ressources supplémentaires destinées aux services liés aux besoins domestiques devrait être réservée à l'assainissement. Or le montant annuel des investissements pour l'eau potable aujourd'hui a permis tout juste de maintenir, depuis dix ans, le nombre des personnes n'ayant pas un accès facile à l'eau potable à 1,1 milliard¹⁰. On peut donc penser que l'estimation donnée dans le tableau concernant l'eau potable est nettement en dessous de la réalité¹¹. Pour résumer, c'est le traitement des eaux usées provenant des ménages et de l'industrie, gravement négligé aujourd'hui, qui nécessite la plus forte hausse des investissements. Au titre de la « Sauvegarde de l'environnement », on compte la prévention des crues et la gestion des ressources en eau sous toutes ses formes. Les estimations concernant l'eau potable et l'assainissement varient en fonction du niveau des services et des choix techniques retenus, le GWP prenant une position pragmatique.

De même, le coût des actions nécessitées par les objectifs de 2015 repose, en grande partie, sur les hypothèses retenues quant à la nature et au niveau des services à pourvoir, ces choix étant conditionnés par la stratégie retenue pour réduire le déficit de financement des infrastructures : quels pays cibler ? quelle répartition entre milieux urbain et rural ? sur « quelle moitié » de la population sans accès travailler en priorité ? En visant un niveau de services et de technologie juste suffisant, on pourrait atteindre les objectifs de 2015 en augmentant les investissements annuels d'environ 10 milliards de dollars¹². En revanche, pour raccorder l'ensemble de la population urbaine au réseau d'eau et aux égouts, tout en assurant le traitement primaire des eaux usées, le coût de l'objectif de 2015 se monterait à 17 milliards de dollars par an pour l'eau et à 32 milliards de dollars par an pour l'assainissement et les égouts.¹³

Actions financières

L'Afrique mobilise l'essentiel de la réflexion internationale sur l'eau. En 2001, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a été lancé lors d'une réunion spéciale du G8 et repris par l'Union africaine, avec pour objectifs fondateurs la prise de responsabilité et le rôle de chef de file de l'Afrique dans la lutte contre les problèmes qui affectent ce continent. Le NEPAD est favorable aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour attirer de nouveaux investissements dans différents domaines, dont l'eau. La Banque Africaine de Développement a été chargée du volet des infrastructures et collabore étroitement à l'élaboration de propositions pour une Facilité Africaine de l'Eau pour accompagner les investissements et pour aider au renforcement des compétences.

La Conférence de l'ONU sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey en 2002, a marqué une évolution dont les conséquences pourraient être très importantes pour l'aide internationale au développement, dont celui de l'eau. Les Etats se sont engagés à renforcer leurs aides de 25 % à partir de 2006 ce qui permettrait de disposer de 12,5 milliards de dollars supplémentaires chaque année. Si ces engagements sont respectés et qu'une partie notable est affectée à l'eau, on verra l'aide consacrée à l'eau prendre une nouvelle direction : en effet, en 1999-2001, l'aide promise pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement était retombée à 3,1 milliards de dollars, contre 3,5 milliards de dollars en 1996-1998.¹⁴

Outre l'intégration officielle de l'assainissement à l'objectif de 2015, le Sommet de Johannesburg aura été marqué par des

engagements et des programmes annoncés par les Etats-Unis, l'Union européenne et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ; de nouvelles ressources ont également été promises pour différents programmes de l'ONU. On a reconnu la nécessité de créer des réservoirs d'eau et développer l'énergie hydraulique, notamment par le moyen de barrages de toutes les dimensions, ce qui représente un changement considérable des mentalités.¹⁵ Le monde des entreprises, par le biais du programme *Business Action for Sustainable Development* (Mobilisation des entreprises pour le développement durable) a joué un rôle important et constructif, en soulignant la nécessité de créer un environnement favorable, d'utiliser les dons pour renforcer les compétences, d'associer l'ensemble des parties prenantes et des usagers de l'eau à l'initiative présente et de viser un recouvrement complet des coûts.

2

Un aperçu sur l'état des infrastructures et du financement

LE « SECTEUR DE L'EAU » COMPORTE DE NOMBREUX ASPECTS, MAIS la distinction la plus importante concerne, d'une part, l'eau en tant que *ressource* à développer et à gérer pour le bien de l'ensemble de ses fonctions et de ses utilisateurs, et d'autre part, l'eau en tant que *service*, fourni, après prélèvement dans la ressource, à ses très nombreux utilisateurs. Dans les deux cas, les financements sont nécessaires ; dans les deux cas, ils sont actuellement insuffisants.

Tous les pays ont besoin d'infrastructures de l'eau. Ce besoin est encore plus prononcé dans les pays situés dans des climats secs ou changeants. L'importance des infrastructures hydrauliques varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, bien que l'Ouest des Etats-Unis, l'Australie et l'Ethiopie présentent un climat sensiblement identique, les Etats-Unis et l'Australie disposent d'une capacité de stockage de 5 000 m³ d'eau par personne, contre 50 m³ en Ethiopie ; l'Afrique et le Moyen-Orient réunis ne disposent que de 1000m³ par personne.¹⁶ Les changements climatiques à l'échelle de la planète devraient augmenter les besoins de stockage d'eau.

Ces inégalités flagrantes se retrouvent également dans le développement du potentiel hydroélectrique dans les différentes régions. En Europe et en Amérique du Nord, plus de 70 % du potentiel hydraulique ont été développés, contre 40 % en Amérique du Sud, 30 % en Asie, et 20 % pour la seule Chine. Les barrages sont souvent à buts multiples et sont importants pour la prévention des crues (ex. la Chine).

L'Afrique est particulièrement défavorisée. Ses ressources en eau restent largement inexploitées. En effet, seuls 3 % des eaux renouvelables sont prélevés chaque année pour l'utilisation domestique, agricole et industrielle, alors que 40 % de la population ne dispose toujours pas d'un accès facile à l'eau et à l'assainissement. Seuls 6 % des terres cultivées en Afrique sont irrigués et on utilise moins de 5 % du potentiel en matière d'énergie hydraulique.¹⁷

Mais le coût de la gestion des ressources en eau ne réside pas uniquement dans les infrastructures matérielles. Il faut aussi assurer le recueil des données, les prévisions météorolo-

giques, le reboisement, la réglementation de l'aménagement du territoire, l'association intelligente des eaux de surface et des eaux souterraines, l'élaboration de mesures visant les économies d'eau, la gestion de l'écosystème, la maîtrise de la pollution, etc. Le budget des Etats concernés doit assurer le financement de la plupart de ces éléments, mais on constate une insuffisance généralisée des financements accordés à ces services, pourtant essentiels. La prévention contre les crues représente un problème croissant dans de nombreuses régions, d'où la nécessité d'associer des mesures de gestion et des réalisations d'infrastructures.

Le deuxième volet du secteur de l'eau concerne la prestation de services ; là aussi, les retards à rattraper se révèlent importants. S'agissant des eaux domestiques et de l'assainissement, 38 % de la population africaine ne peut pas accéder à une eau saine, tandis que 40 % de la population n'a pas accès à des services d'assainissement. En Asie, ce sont 19 % et 52 % de la population, respectivement, qui n'accèdent pas à l'eau saine et à l'assainissement, contre 15 % et 22 % dans la zone Amérique latine/Caraïbes. Si le nombre des personnes ayant bénéficié pour la première fois de ces services au cours des années 90 a été considérable (environ 800 millions pour l'eau et 750 millions pour l'assainissement), la croissance démographique a été telle que la part de la population raccordée a, en réalité, baissé en milieu urbain, tandis que le nombre absolu des personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement a été inchangé. D'après les prévisions pour les 25 années à venir, la population vivant en milieu urbain en Afrique et en Asie doit presque doubler, alors que celle de l'Amérique Latine et des Caraïbes doit augmenter de 50 %.

Les égouts et le traitement des eaux usées sont encore moins développés. S'il n'existe pas d'estimations globales, on sait qu'une grande partie des eaux usées n'est pas collectée dans la plupart des villes des pays en voie de développement ; l'évacuation s'effectue alors dans des conditions qui mettent en danger la santé publique. De plus, lorsque les eaux usées font l'objet d'une collecte, elles ne sont souvent pas traitées avant d'être rejetées dans la nature, ou alors, sont insuffisamment traitées. On peut trouver, à tout moment, des sites de traite-

ment des eaux usées à l'abandon ou en mauvais état de fonctionnement, faute de financement ou de savoir-faire technique.

Les effluents industriels laissés en l'état ou insuffisamment traités figurent parmi les principaux polluants des fleuves et des eaux côtières, entraînant des dommages écologiques importants pour les hommes comme pour les animaux. Les entreprises, qu'elles soient privées ou publiques, ont beaucoup de retard à rattraper dans les pays en voie de développement en ce qui concerne les investissements pour le traitement des eaux usées.

Les services destinés au secteur agricole, qui ont déjà des déficiences graves, vont être soumis à des contraintes accrues dans les décennies à venir. Dans les pays en voie de développement, l'irrigation est utilisée pour obtenir 40 % des cultures et 60 % des céréales. Dans les 30 années à venir, on estime que, pour subvenir aux besoins d'une population mondiale en hausse, il faudra accroître la part des terres arables irriguées de 22 % et augmenter les prélèvements d'eau de 14 %.¹⁸ Derrière ces chiffres, on retrouve la nécessité d'entreprendre des actions d'envergure, dont des investissements, pour améliorer le rendement des terres et l'efficacité de l'utilisation de l'eau. D'importantes réformes devront être lancées

pour réduire la fréquence des famines et pour enrayer la malnutrition (rappelons que l'Engagement du Millénaire relatif à l'alimentation vise à réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de malnutrition avant 2015). L'agriculture devra accepter une concurrence de plus en plus rude avec les autres secteurs pour des ressources en eau toujours limitées. Les prestataires de services d'irrigation, quant à eux, manquent souvent d'efficacité et de ressources ; leurs dispositifs sont mal entretenus, et de vastes terrains se détériorent sous l'effet du lessivage et de la salure des terres.¹⁹

Evolution du financement de l'eau

Le financement des infrastructures de l'eau revient, à terme, à l'un des trois groupes suivants : les utilisateurs de l'eau, qui peuvent soit investir eux-mêmes, soit payer l'accès à l'eau à un prestataire de services officiel ; le contribuable, par les mécanismes fiscaux locaux ou nationaux ; les bailleurs de fonds, y compris par des dons privés volontaires.

Le financement des infrastructures de l'eau consiste à dépenser des fonds disponibles pour la réalisation de biens matériels à long terme. Le financement peut avoir pour source le cash flow ou les réserves de l'exploitant, ou encore des

Tableau 2.1 Origines des ressources de financement des infrastructures de l'eau (sources distinctes, non cumulées)

- **Les utilisateurs de l'eau**, comme les ménages, les agriculteurs et les entreprises. Les ménages, notamment dans le milieu rural, peuvent fournir l'argent, la main d'œuvre et les matériaux nécessaires à la construction de puits, de tuyaux, de systèmes d'assainissements rudimentaires et d'installations diverses. Les agriculteurs, eux, investissent des sommes importantes dans les forages, les pompes et les systèmes d'irrigation de surface, soit pour leur propre compte, soit en tant que membres d'associations et de groupes d'utilisateurs. Dans certaines régions, les agriculteurs disposant d'un excédent d'eau peuvent investir dans des systèmes de distribution pour reverser cet excédent à d'autres personnes. Les entreprises industrielles et commerciales, enfin, mettent souvent en place leurs propres systèmes d'approvisionnement et de traitement des effluents. Certaines grandes entreprises vont jusqu'à assurer l'approvisionnement en eau de la population. Les utilisateurs peuvent créer des mécanismes de subsides croisés en acquittant des tarifs pondérés.
- **Les fournisseurs officiels**. Dans les villes où la croissance a dépassé les capacités du réseau public, des entrepreneurs locaux, souvent en dehors du cadre légal, se proposent pour combler ce vide en vendant de l'eau en vrac dans des camions-citernes, des conteneurs ou des bouteilles. Les services fournis par les véhicules et les installations sont souvent, dans ce cas, vendus à des prix élevés.
- **Les compagnies des eaux et les services publics**, qui financent leurs dépenses récurrentes et une partie de leurs investissements grâce aux tarifs facturés aux utilisateurs (cash flow d'exploitation), à des prêts et, dans certains cas, à des subventions.
- **Les opérateurs privés**, qui peuvent être locaux ou étrangers, dépendent d'un ensemble de financements comparable à celui des compagnies de services publics ; ils ajoutent à ces financements des capitaux propres.
- **Les communautés locales**, qui comptent à la fois sur des contributions en espèces et en nature.
- **Les organisations non gouvernementales**, qui lèvent des fonds en faisant appel à des dons privés volontaires ou à des aides accordées par les agences internationales.
- **Les banques et les institutions financières locales**, qui proposent des prêts à courte ou à moyenne échéance, au prix du marché.
- **Les banques internationales et les agences de crédit export**, qui peuvent véhiculer des sommes plus importantes que les banques locales, avec la garantie des entreprises ou de la trésorerie générée par différents projets.
- **L'aide internationale en provenance de bailleurs multilatéraux ou bilatéraux**, qui peut prendre la forme de prêts avantageux, ou de dons.
- **Les prêts aux conditions du marché ou à des conditions comparables en provenance des institutions financières multilatérales**
- **Les fonds pour l'environnement et l'eau**
- **Les Etats et les collectivités locales**, sous forme de subventions, de garanties de prêts ou du produit d'émissions obligataires.

emprunts ou des capitaux propres devant être remboursés sur une période donnée, grâce à la redevance des utilisateurs ou à des transferts fiscaux. Ce type de financement ne peut être utilisé que si un remboursement pérenne par les utilisateurs, le contribuable ou les bailleurs est possible.

Les ressources du secteur de l'eau ont des origines diverses, comme le montre le tableau 2.1.

Les financements les plus importants émanent souvent de sources locales, comme les Etats, les banques locales et les utilisateurs, en sachant que le rôle de ces différents acteurs est difficile à quantifier sur le plan global. Par contraste, l'apport des aides internationales, des banques étrangères et des entreprises privées est bien plus facile à distinguer, même s'il est moins important globalement. La contribution des différentes sources varie selon les différents compartiments du secteur de l'eau :

*L'eau et l'assainissement*²⁰ Au milieu des années 90, la répartition estimée des moyens financiers était la suivante : le secteur public intérieur (65 à 70 %), le secteur privé intérieur (environ 5 %), les bailleurs de fonds internationaux (10 à 15 %), les multinationales privées (10 à 15 %).

L'irrigation et le drainage : Il n'existe pas d'estimations fiables des investissements dans l'irrigation à l'échelle mondiale. Le financement des grands projets du secteur public est dû essentiellement aux agences publiques locales et aux aides internationales, tandis que celui des projets plus modestes et des investissements concernant une seule exploitation est le plus souvent pris en charge par les agriculteurs eux-mêmes, à l'aide de prêts informels, ou par les banques.²¹

L'énergie hydraulique : Les financements privés représentent moins de 10 % des investissements annuels, et sont le plus souvent destinés à des installations limitées au fil de l'eau ou à des projets de renouvellement. Pour différentes raisons, ce sont les Etats, les bailleurs de fonds et les agences de développement internationales qui financent l'essentiel des activités dans ce secteur, même si on voit parfois des prêts privés avec garantie. Ces dernières années, les bailleurs de fonds et les organismes de financement multilatéraux ont réduit leur soutien à ce secteur.²²

Le financement public du secteur de l'eau reste, bien entendu, un élément important, mais il est tributaire de la situation fiscale des pays en voie de développement. On voit de plus en plus d'Etats déléguer leurs responsabilités financières dans ce secteur aux pouvoirs locaux, tout en témoignant un intérêt croissant pour les différentes formes de participations privées. En l'absence de données plus étayées,

on peut affirmer que le financement public du secteur de l'eau a stagné, au mieux.

Les moyens dégagés par le secteur de l'eau pour son propre développement ont peu évolué ces dernières années. Dans un bilan exhaustif de ces projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la Banque mondiale affirme que « la pérennité financière des prestataires de services et la mobilisation de ressources pour le développement du secteur... restent un idéal lointain ». ²³ On découvre même que l'indice de pérennité financière utilisé par le Service de l'évaluation des transactions de la Banque avait légèrement baissé entre 1990 et 1999²⁴.

L'aide internationale pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement est retombée depuis quelques années (3 milliards de dollars par an, en moyenne, entre 1999 et 2001, contre 3,5 milliards de dollars annuels entre 1996 et 1998). Les prêts émanant des principaux organismes de financement multilatéraux en direction du secteur de l'eau traduisent des tendances plus hétérogènes. Les prêts approuvés par la Banque mondiale pour l'eau et l'assainissement se sont montés à 1,1 milliard de dollars par an, en moyenne, entre 1999 et 2001, soit une légère baisse par rapport au niveau de 1990 à 1998 (1,25 milliard de dollars), mais les montants annuels varient considérablement. Les prêts de l'BIAD pour l'eau et l'assainissement ont fléchi nettement entre 1996 et 2001 (moyenne annuelle de 400 millions de dollars), par rapport à la période entre 1991 et 1995 (moyenne annuelle de 640 millions de dollars par an). Les prêts de l'AsDB ont, quant à eux, progressé, même si cette progression n'est pas régulière (moyenne annuelle de 275 millions de dollars entre 1996 et 2000, contre une moyenne annuelle de 200 millions de dollars entre 1990 et 1995). Les prêts de l'AfDB sont en hausse, mais cette hausse n'est pas du même ordre que celles citées précédemment.

L'aide à l'irrigation et au drainage, comme pour l'énergie hydraulique, est en nette baisse depuis dix ans. La Banque mondiale et l'IADB ont pratiquement cessé de prêter aux nouveaux projets de stockage de l'eau, comme suite au climat d'hostilité à la construction de barrages ; il convient néanmoins de signaler que cette baisse est bien moins importante, à partir de montants certes bien inférieurs, concernant les prêts de l'AfDB et de l'AsDB.

Les investissements internationaux privés et les prêts des banques commerciales destinés au secteur de l'eau, déjà relativement réduits, ont souffert du déclin général des financements privés depuis le sommet atteint en 1996-7. Au cours des années 90, seuls 5,4 % des ressources destinées aux infrastructures concernaient des projets d'eau et d'assainis-

sement. Les chiffres varient considérablement d'une année à l'autre : 2 milliards de dollars en 1998, 7 milliards de dollars en 1999, 4,5 milliards de dollars en 2000....²⁵ Mais ces chiffres ne traduisent pas bien la contribution du secteur privé au financement des infrastructures de l'eau, puisqu'ils incluent les frais d'acquisition des infrastructures existantes et n'identifient pas séparément le coût de la construction de nouvelles installations.

Les banques commerciales hésitent bien plus à prêter à des marchés émergents qu'avant 1996. Parallèlement, on a assisté à une chute du nombre d'entreprises privées ayant à la fois les ressources et la volonté d'investir dans des projets liés à l'eau à l'étranger, en sachant que celles qui continuent à le faire sont plus prudentes face aux risques encourus. Néanmoins, ces compagnies demeurent une source inappréciable de know-how et de potentiel d'innovation. Dans le cadre de schémas bien élaborés de Participation du Secteur Privé (PSP), elles peuvent être des acteurs essentiels dans la satisfaction des besoins d'un monde en urbanisation rapide

Des exploitants privés ou publics pour les services d'eau ?

La propriété de l'industrie de l'eau suscite de vifs débats dans certains milieux. Le panel, de son côté a adopté une vision pragmatique de la question, à la lumière de l'expérience acquise, de la situation actuelle et des besoins futurs. Entre 1950 et 1990, les aides et les prêts émanant des organismes de financement multilatéraux et bilatéraux ont été versés intégralement aux collectivités locales ou aux compagnies de services publics. Les montants en question étaient importants et les centres comme les banlieues privilégiées des grandes villes ont pu être desservis ; en revanche, déjà à la fin des années 80, on pouvait constater que la situation dans les zones rurales et les banlieues défavorisées n'était toujours pas satisfaisante. Beaucoup trop de services publics étaient mal gérés et mal contrôlés par les autorités responsables.

Avant 1980, le secteur de l'eau comptait peu d'opérateurs privés, essentiellement en France, dans certaines parties de la Grande Bretagne, dans les réseaux de distribution détenus par les entreprises privées des Etats-Unis et dans certaines villes d'Espagne. La vente au secteur privé des infrastructures de l'eau au Royaume-Uni en 1989 a suscité un vif intérêt parmi les acteurs internationaux. Les personnes qui ont pu constater pendant des dizaines d'années les difficultés que les services publics éprouvaient à se réformer dans le but de devenir plus efficaces, moins sujets à la corruption, plus ouverts à leurs clients et à la société en général, se mirent à s'intéresser aux propositions que le secteur privé pouvait offrir

dans une série de pays émergents. Ces pays ont conclu différents types d'accords contractuels, mais ont rarement imité le modèle britannique de la privatisation vraie par vente des actifs existants. Les différents autres modèles de partenariat public privé laissent la propriété de l'infrastructure et l'ensemble de la politique de gestion de la ressource et de l'environnement aux mains des autorités publiques et délèguent, par contrat, à des entreprises privées l'accomplissement de certaines tâches de fonctionnement et d'extension des infrastructures.

L'expérience des quinze dernières années peut se résumer de la façon suivante : L'introduction de grands opérateurs privés dans un pays sans expérience dans ce domaine se révèle longue et difficile. Lorsque l'on compare avec d'autres types d'infrastructures, le secteur de l'eau est celui qui a attiré le moins d'investisseurs privés, et les montants en jeu ont été les plus modestes. Après quinze ans d'efforts, seuls 3 % de la population des pays pauvres ou émergents sont desservis par des opérateurs entièrement ou partiellement privés. Les 1,1 milliard de personnes sans accès à l'eau potable et les 2,4 milliards de personnes sans accès à l'assainissement vivent dans des régions encore desservies par les collectivités locales et les services publics.

Les exploitations privées ont, pour la plupart, accompli de réels progrès en matière d'efficacité et, lorsque les collectivités locales imposent le raccordement des pauvres à des prix raisonnables dans leurs contrats, cette condition est respectée²⁶. Des cas d'échec ont, bien sûr, été relevés, le plus souvent en raison d'une préparation insuffisante. Ces derniers temps, le développement des opérateurs privés a connu un ralentissement, voire un coup d'arrêt depuis la crise économique en Argentine et dans d'autres pays, avec les dévaluations brutales qui s'en sont suivies.

Conclusion et une lueur d'espoir

Une conclusion s'impose malgré nous : le secteur mondial de l'eau est dans un état catastrophique. Les ressources en eau ne sont pas suffisamment développées et protégées, les infrastructures physiques ne sont pas à la mesure des besoins, la gestion du secteur est défailante, la qualité des services se détériore et les déficits progressent. Par ailleurs, les ressources financières destinées au secteur manquent. La situation financière se dégrade effectivement depuis quelques années et le secteur ne semble pas en mesure de générer les ressources nécessaires au respect des engagements pris.

Comme toute synthèse générale, le présent document simplifie à l'excès et ne rend pas justice à l'ampleur du travail

entrepris par ceux des Etats, des municipalités, des villages, des entreprises, des associations d'utilisateurs, etc. qui ont agi pour relever les défis qui sont les leurs.²⁷ Le taux de nouveaux raccordements enregistrés au cours des années 90 est impressionnant en lui-même, que ce soit en termes absolus ou par rapport aux efforts précédents, même si la croissance démographique intervenue entre-temps a réduit son impact global. De façon générale, les technologies requises sont bien maîtrisées et simples de mise en œuvre ; la demande de ser-

vices, aujourd'hui très large, s'accompagne d'une certaine acceptation du principe de payer pour disposer d'eau. Un consensus mondial s'est également créé autour de la nécessité de réformes politiques et institutionnelles pour enclencher des changements durables ; les caractéristiques de ces réformes et de ces institutions commencent à être comprises et existent d'ores et déjà dans certaines régions. Il s'agit maintenant de généraliser ces succès et de faire de l'exception la règle.

3

Les origines du problème

DANS LE CHAPITRE 2, NOUS AVONS VU UN SECTEUR EN CRISE, INCAPABLE de lever les fonds nécessaires aux opérations déjà en cours, négligent quant à l'entretien et à la réparation indispensables de ses installations, et sans possibilité de financer lui-même les investissements nécessaires à ses engagements pour l'avenir. Ce chapitre se propose de résumer les principales causes de cet état de fait. Les témoignages présentés au panel indiquent unanimement une réalité caractérisée en premier lieu, par de graves défauts dans la « gouvernance » du secteur de l'eau, qui altèrent sa capacité à générer et à attirer des finances. Mais même si on surmontait ces défauts, il resterait des éléments spécifiques et inhérents au secteur, qui augmentent les risques auxquels devraient faire face les opérateurs, les prêteurs et les investisseurs éventuels. Ce chapitre traite d'abord des questions de gouvernance, avant d'étudier les différents risques spécifiques au secteur de l'eau et de ses grandes activités. Il explore, pour conclure, l'effet conjugué sur les possibilités de financement du risque pays et de l'ampleur des projets.

La gouvernance

Les éléments suivants, entre autres, semblent jouer un rôle déterminant :

- La faible priorité que semblent accorder les Etats aux problèmes du secteur de l'eau
- Une confusion entre les objectifs sociaux, écologiques et commerciaux
- L'ingérence politique
- La mauvaise structure de gestion et l'imprécision des objectifs poursuivis
- Un cadre juridique globalement insuffisant
- Le manque de transparence dans l'octroi des contrats

- Le manque de régulateurs ainsi que leurs pouvoirs limités et leur manque d'expérience lorsqu'ils existent.
- La résistance à des tarifs permettant la couverture des coûts.

Les Etats affirment unanimement l'importance de l'eau et se rallient aux engagements et aux projets lancés sur la scène internationale. Mais l'organisation de leurs dépenses ne va guère dans le même sens puisque, dans la majorité des budgets nationaux, le secteur de l'eau se voit réduit à la portion congrue. C'est en partie lié au fait que l'eau est souvent perçue comme un enjeu local et les priorités nationales et locales ne sont pas les mêmes. Mais la tradition y est également pour quelque chose, notamment dans les pays les plus pauvres, qui ont pris l'habitude de compter sur l'aide étrangère pour réaliser les nouveaux investissements dans le domaine de l'eau. Il faut également reconnaître que, par certains aspects, ce secteur est peu séduisant et quasiment inexistant du point de vue électoral²⁸, d'autant que les populations actuellement dépourvues d'accès aux services sont souvent celles qui ont le moins de poids politique. Il est facile de remettre à plus tard des dépenses d'entretien et des renouvellements périodiques, de même quand les investissements en question ont une période de gestation longue. Enfin, l'eau n'est pas l'un des domaines prioritaires auxquels sont reversées les ressources libérées par l'annulation de la dette : en effet, il est très rare que des programmes de lutte contre la pauvreté mettent en avant ce secteur, quand ils en parlent.

L'eau étant à la fois une ressource étonnamment simple et un outil permettant la réalisation de nombreux objectifs, elle est parfois utilisée à des fins contradictoires. Les avantages de l'accès facile à une eau saine et à l'assainissement pour la santé publique et la société peuvent ainsi se révéler incompatibles avec un recouvrement intégral des coûts et l'autonomie financière. De même, le traitement des eaux usées afin de remplir des devoirs envers les utilisateurs en aval et les Etats voisins peut être impossible du point de vue financier. Enfin, proposer une eau gratuite ou peu chère pour l'irrigation, en vue de réduire le coût des produits alimentaires peut

avoir pour effet de priver les services d'irrigation des moyens nécessaires à leur entretien. Les services d'irrigation et les agences de l'eau sont souvent en sureffectif, l'Etat ayant cherché, maladroitement, à créer des emplois. En règle générale, il est préférable de faire une distinction nette entre les différents objectifs des diverses politiques liées à l'eau et, dans la mesure du possible, de prévoir des moyens financiers pour chacun d'entre eux de manière explicite.

Le secteur de l'eau est organisé de plusieurs façons différentes selon les pays et les traditions politiques, culturelles et administratives qui s'y sont développées. Souvent, l'eau relève d'une collectivité locale, mais peut également être confiée à une entité publique nationale, ou encore être rattachée à un ministère à vocation plus large. Dans certains cas, elle est gérée par une agence autonome. On voit maintenant de plus en plus d'exemples de participation du secteur privé, sous différentes formes. Même s'il existe des avantages et des inconvénients dans tous les cas de figure, il n'existe aucun modèle universel ; aussi est-il important que les organismes sectoriels soient tenus pour responsables de leurs résultats. Cette responsabilité suppose une comptabilité séparée et indépendante, une certaine autonomie organisationnelle, commerciale et financière, et des objectifs clairs et cohérents, fixés par les Etats, les municipalités ou les utilisateurs. Ces principes sont valables, que l'eau relève du secteur privé ou du secteur public. En réalité le non respect de ces principes traduit l'existence d'inefficacités généralisées dans le secteur et d'ingérences politiques arbitraires.

Pour attirer des investissements dans le secteur de l'eau, notamment des investissements novateurs, il faut disposer d'un cadre juridique favorable, caractérisé en particulier par : la possibilité juridique de constituer des entreprises ; le principe de la liberté d'élaborer des contrats pour réaliser des projets et la protection juridique des contrats commerciaux ; des lois adaptées pour la protection des investissements ; l'autorisation explicite pour le secteur public d'entrer dans les PPP ; la possibilité pour les prêteurs d'obtenir des garanties suffisantes ; un droit bancaire favorable ; une législation sectorielle ; un appareil judiciaire dont l'impartialité et la compétence ne sont pas contestées, au cas où la mise en application relèverait des pouvoirs locaux ; et le devoir d'information dans la transparence. Il va sans dire que, sans ces dispositions juridiques, il est plus difficile d'attirer des financements.

Le secteur de l'eau, comme n'importe quel autre secteur, est vulnérable à la corruption lorsque celle-ci est endémique dans le contexte national. En cédant à la corruption pour décrocher des contrats, de son plein gré ou sous l'effet de pressions extérieures, on entraîne un cercle vicieux : le coût des contrats

et la charge de la dette s'alourdissent, ce qui met le projet en déséquilibre, tout en démoralisant le personnel de l'agence qui bénéficie de la corruption. La corruption existe aussi bien dans le cas d'un exploitant privé que d'un exploitant public. Le choix de la corruption est plus dangereux aujourd'hui, la pression internationale pour faire découvrir ces scandales s'étant accrue. Tant que les entreprises n'adhèrent pas unanimement aux mêmes règles et aux mêmes normes dans ce domaine, les groupes les plus intègres hésiteront à entrer dans le secteur.

La réglementation permet de bien fixer le cadre des organismes en charge de l'eau, en délimitant clairement les possibilités d'intervention des Etats, et en les rendant responsables envers le grand public. Si la réglementation est souvent perçue comme étant une condition *sine qua non* de la participation du secteur privé, elle peut également jouer un rôle essentiel dans le secteur public, lorsque les organismes sont responsables de leurs résultats. Malheureusement, il existe très peu d'exemples d'une réglementation intelligente et éprouvée du secteur de l'eau dans les pays en voie de développement. Le plus souvent, les cadres chargés du contrôle ont été nommés très récemment, sont faibles, soumis aux ingérences de la sphère politique et ont éprouvé des difficultés à faire face aux effets des événements macro économiques sur les grandes concessions. En l'absence d'une réglementation et d'un contrôle solides, ni les entreprises, ni l'Etat ni le grand public ne peuvent accorder leur confiance au secteur et les investissements en pâtissent.

La plupart des entreprises du secteur de l'eau ne couvrent pas la totalité de leurs coûts, comprenant l'exploitation, l'entretien et les frais découlant des investissements et sont de ce fait sous la dépendance des subventions d'Etat²⁹. Leur situation est donc précaire, et elles sont victimes des crises budgétaires, qui sont récurrentes. Les décideurs politiques sont peu enclins à augmenter les tarifs, même pour couvrir les dépenses d'exploitation et de maintenance, malgré la possibilité de mettre en place des mécanismes tarifaires qui allègent la facture des plus pauvres, et de redistribuer l'argent de la sécurité sociale pour accorder des subventions à ceux qui les méritent. Nombreuses sont les compagnies de services publics prises dans une spirale infernale : n'étant pas suffisamment financées, elles ne consacrent pas assez de ressources aux travaux de maintenance les plus rudimentaires, ce qui entraîne une baisse de la qualité des services et une résistance du grand public de payer plus cher des services de mauvaise qualité. Ce schéma est particulièrement fréquent dans les compagnies publiques d'irrigation, qui ne récupèrent qu'une toute petite part de leurs coûts, quel que soit le pays ; c'est en partie lié aux baisses de prix qu'entraînent les subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE.

Risques spécifiques au secteur de l'eau

Le panel a entendu de nombreux témoignages venant de sources variées qui toutes insistent sur l'importance des risques spécifiques qui s'attachent au financement du secteur de l'eau par des fonds publics comme privés. Certains de ces risques ne concernent pas le seul secteur de l'eau mais tous se retrouvent avec une force particulière dans ce secteur.

Le plus souvent, les projets d'infrastructure dans ce secteur supposent des investissements importants dans les premières années, la trésorerie étant largement négative durant cette période ; elle finit par devenir positive, tout en restant modeste, grâce à l'augmentation régulière et prolongée des recettes.³⁰

- Projets très demandeurs de capitaux : ils exigent un fort investissement initial et les temps de retour sur investissement sont très longs
- Faible taux de rentabilité
- Risque de change : contradiction entre les recettes en monnaie locale et le financement en devises étrangères
- Risque non souverain : responsabilité des institutions locales, mais celles-ci manquent de moyens financiers, de ressources et ne sont que rarement notées quant à leur solvabilité
- Risque de pression politique sur les contrats et les tarifs et contrôle absent, faible ou inconstant
- Risque contractuel : projets à long terme bâtis souvent à partir d'informations initiales insuffisantes.

Les projets concernant l'eau, les eaux usées, et l'hydraulique en général sont parmi ceux qui nécessitent les infrastructures les plus consommatrices de capital : ainsi, aux Etats-Unis, le rapport entre dépenses d'investissement et recettes dans ce secteur est deux fois plus important que celui du gaz naturel, et dépasse celui de l'électricité et des télécommunications de 70 %³¹. Les installations construites dans ce cadre sont, le plus souvent, impossibles à reconvertir et, de plus, ne peuvent être démontées. Aussi, seules les recettes futures peuvent apporter à l'investisseur un quelconque retour. Au moment où l'investissement prend fin, l'investisseur est entièrement à la merci des pouvoirs publics du pays hôte (d'où la nécessité d'un régulateur fort et indépendant).

Les projets d'énergie hydraulique présentent des caractéristiques qui rebutent les investisseurs privés : un coût initial

élevé, un risque de construction élevé, une forte sensibilité à l'environnement, un niveau élevé de consommation de capital, des charges locales importantes et un rendement qui se fait bien attendre. Dans la pratique, seule une faible proportion des projets hydrauliques bénéficient de financements privés, le plus souvent, des projets modestes et locaux, au fil de l'eau, destinés à servir la consommation de base.³² Les grands projets publics dans le domaine de l'irrigation présentent aussi certaines des caractéristiques précitées, et ont de plus l'inconvénient de ne garantir qu'un faible recouvrement des coûts. Mais les investisseurs privés sont nombreux à s'intéresser à des projets d'irrigation plus modestes, notamment ceux qui mettent en œuvre les eaux souterraines. Beaucoup des investissements récents ont privilégié les projets de rénovation, évitant le risque de placer de l'argent à fonds perdu.

La longueur du délai avant de voir les premiers bénéfices, alliée à la résistance du public et des pouvoirs publics aux augmentations de tarifs, fait que le *taux de rendement* financier du secteur de l'eau est parmi les plus faibles de tous les secteurs.³³ Contrairement à ce que l'on peut voir dans les pays développés, où l'eau constitue un investissement très sûr, le rendement de l'eau dans les pays en voie de développement, corrigé pour tenir compte des risques, peut être encore plus faible que sa valeur nominale escomptée, pour les raisons que nous explicitons par la suite. Il est important de signaler, néanmoins, que la dernière génération de projets dans le domaine de l'irrigation affiche, en moyenne, un bon rendement économique réel (15 %, ou 25 % si on pondère pour les régions)³⁴, même si le niveau de rendement *financier* est sans doute moindre.

Les recettes générées par les infrastructures de l'eau se présentent dans la monnaie locale. Les prêts ou les investissements nécessitant une rémunération ou un remboursement en monnaie étrangère présentent donc un risque de change. En pratique, au cours des dix dernières années, la majorité des grandes concessions et des partenariats public privé, ont souffert de dévaluations survenues dans les pays hôtes, parfois avec des conséquences catastrophiques. Il est effectivement impossible de se prémunir contre le risque de change. Les opérateurs tentent parfois de réduire les effets de la dévaluation de façon contractuelle, en intégrant les fluctuations du taux de change à la formule qui régit l'augmentation des tarifs. Mais lorsque les mouvements sont très importants, ces formules ne peuvent s'appliquer, les augmentations tarifaires étant alors tout à fait irréalistes.

Les intervenants témoignant devant le panel n'ont cessé de rappeler l'importance du *risque dit non souverain, lié aux collectivités locales*. Depuis une vingtaine d'années, les Etats ont

progressivement délégué les devoirs liés à l’approvisionnement en eau aux municipalités ou à des agences régionales. Mais ils n’ont pas accordé à ces instances les pouvoirs qui leur permettraient de lever des fonds. Pour les grandes villes, dont les capacités financières sont plus importantes, il n’est peut être pas trop difficile d’émettre des obligations ou de contracter des prêts de façon indépendante. Ce n’est malheureusement pas le cas de la majorité des municipalités, qui doivent compter sur la garantie de l’Etat ou sur un autre appui extérieur pour réaliser des projets. Or on sait que ces appuis sont accordés avec parcimonie, les Etats ne souhaitant pas trop alourdir leur bilan de risques. De plus, les Etats interdisent souvent aux collectivités locales de lever des fonds par elles-mêmes. Il faut admettre que les municipalités ne disposent souvent pas du savoir-faire nécessaire à de telles actions et leur gestion financière est faible. Certains organismes de financement internationaux ne peuvent accorder des prêts à ce niveau.

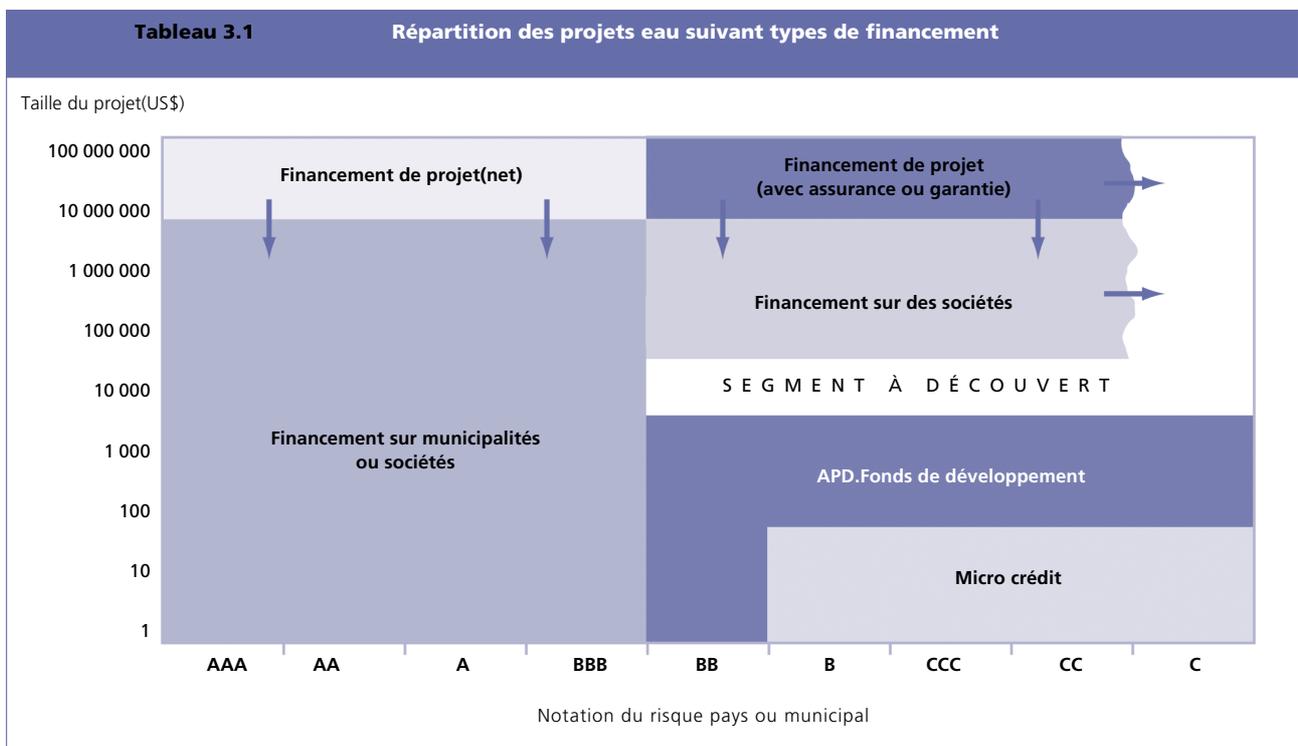
L’eau revêtant une telle importance dans la vie des hommes, elle est souvent l’objet d’une exploitation politique. On parle de risque politique lorsque des hommes politiques sont susceptibles d’intervenir pour annuler les termes d’un contrat déjà signé ou pour tirer profit de certaines imprécisions dans la rédaction. Ce type d’intervention risque d’autant plus de se produire lorsqu’un volet d’investissements touche à sa fin, puisque c’est alors que sont augmentés les tarifs. L’existence d’un cadre réglementaire adapté pourrait limiter de tels abus ; en son absence, on parle de *risque réglementaire* – les inves-

tisseurs et les opérateurs n’évoluent plus dans un univers régi par une instance stable et impartiale.

Enfin, *le risque contractuel* est très important dans ce secteur, et ce pour deux raisons principales. Tout d’abord, les contrats du secteur de l’eau portent souvent sur une période longue (25 à 30 ans, en moyenne), durant laquelle de nombreuses évolutions peuvent se produire, notamment dans la politique nationale ou dans les normes imposées dans le domaine de l’eau. Deuxièmement, les appels d’offre et l’octroi des contrats s’effectuent sans que les soumissionnaires ne disposent d’une information exhaustive quant à l’état et à l’importance du réseau (qui est, en grande partie, enterré) et des installations. Les contrats ne peuvent parfois pas être modifiés après leur signature et, même lorsqu’ils comportent des clauses de résolution de conflits, les délais peuvent se révéler longs et le résultat, au final, peu satisfaisant.

Risque pays et ampleur des projets

Le risque pays est un risque général : il n’est pas spécifique à l’eau. La capacité des Etats, des municipalités et des compagnies de services publics à lever des fonds, en interne ou en externe, repose en grande partie sur les notes attribuées par les différentes agences de notation. Ces agences s’appuient sur un ensemble de critères pour juger de la solidité de la monnaie locale et de la monnaie étrangère (c’est-à-dire, la



capacité globale de l'émetteur à remplir ses obligations en ce qui concerne la monnaie étrangère)³⁵. Toute note inférieure à BBB (pour utiliser l'échelle de l'agence Standard & Poor's) signifie que le risque investissement est trop élevé. Les pays émergents se voient rarement attribuer des notes de risque lié aux investissements, d'où la réticence des organismes prêteurs (lorsque la loi les y autorise, ce qui n'est pas toujours le cas) à souscrire à des obligations ou à participer à des prêts en participation

Les projets d'infrastructures de l'eau entrent dans une catégorie ambiguë du point de vue financier : ils sont trop modestes pour que des investisseurs veuillent prendre en charge les frais généraux dans le cadre d'un financement de projet, tout en étant de trop grande envergure pour pouvoir être financés uniquement grâce à des aides. Le rapport entre le risque pays et l'ampleur du projet, ainsi que les conséquences qui en découlent en matière de financement, sont illustrés dans le graphique 3.1.

4

Propositions

Grandes orientations

Les travaux du Panel l'ont amené aux conclusions générales suivantes, sur lesquelles s'appuient les propositions qu'il a élaborées :

- D'après les différentes estimations officielles des besoins en investissements pour la réalisation des objectifs à horizon de 2015 et de 2025, les flux financiers actuels sont loin d'être suffisants. *Les ressources consacrées, chaque année, aux nouveaux investissements pour le secteur dans les pays en voie de développement devront doubler.* C'est cet étalon qu'il conviendra de garder en tête.
- Aucune source de financement ne pourra à elle seule combler le fossé. L'eau bénéficie de plusieurs sources de financements et un effort de toutes sera nécessaire. Actuellement, les Etats, les organismes officiels d'aide au développement et les organismes de financement multilatéraux sont à l'origine de la majorité des investissements. La trésorerie issue des recettes des compagnies des eaux ne couvrent, le plus souvent, qu'une partie des dépenses récurrentes (exploitation, maintenance et réparations) et ne contribue que rarement à l'investissement.
- Après avoir connu une légère hausse dans les années 90, les ressources investies dans le secteur de l'eau sont récemment retombées à un niveau très faible.
- Dans la pratique, les Etats ne placent pas souvent l'eau parmi leurs priorités ; ils doivent définir une politique explicite dans ce domaine. Mais, étant donné que le problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement doit, au final, être traité au niveau local, la décentralisation sera un élément clef du succès.
- Le secteur de l'eau a absolument besoin de réformes pour générer et pour absorber de nouvelles ressources, émanant de toutes les sphères. Ces réformes devront s'accompagner d'efforts importants pour renforcer les compétences locales en matière de gestion et de technique, avec le soutien d'acteurs nationaux et internationaux. Ce travail doit constituer un axe prioritaire, afin de mieux utiliser les ressources apportées par les investisseurs et les organismes de financement internationaux. Tant qu'il n'y aura ni réformes, ni renforcement des compétences, toute initiative nouvelle reviendrait à mettre du vin nouveau dans une vieille outre.
- Pour financer les réseaux d'eau de façon durable, il faudra renforcer considérablement les mécanismes de recouvrement des coûts en les répercutant sur les utilisateurs, tout en visant une gestion plus efficace. Dans de nombreux cas, le chiffre d'affaires des exploitants suffit à peine à couvrir les dépenses récurrentes et ne permet pas du tout d'investir. La situation des services d'irrigation publics est encore plus tendue. Si une augmentation des tarifs semble inévitable dans bien des cas, une utilisation souple et inventive des subventions à l'intention des vrais pauvres sera essentielle afin de faire du recouvrement des coûts un outil accepté, abordable et, partant, durable.
- Du côté positif, le climat pour l'aide officielle au développement semble maintenant plus favorable que durant les années précédentes ; les nouveaux engagements pris par plusieurs grands bailleurs de fonds laissent espérer un renversement de la présente tendance à la baisse. Il s'agira d'insister pour que ces bailleurs respectent leurs engagements, tout en encourageant vivement les organismes de financement multilatéraux à renforcer leurs prêts. Mais cette action ne pourra combler qu'une faible partie du fossé, même si elle reste essentielle aux pays les plus pauvres. Il s'agira de mieux répartir les aides entre les pays et les populations cibles, en les associant à d'autres types de financement, afin d'accroître, dans la pratique, les flux émanant des différentes sources. Cette démarche, nous le reconnaissons, se démarque nettement des méthodes pratiquées par plusieurs pays donateurs.

- Au niveau international, les prêts commerciaux et les investissements en capitaux propres dans les pays émergents en général, et dans l'eau en particulier, sont en baisse depuis quelques années et les perspectives restent incertaines. Il est urgent de trouver de nouveaux mécanismes de couverture des risques pour les organismes prêteurs et les investisseurs, tout en mieux exploitant les mécanismes existants.
- Les investissements étrangers du secteur privé dans des projets d'infrastructure ont été très ciblés et ont concerné beaucoup plus souvent l'énergie, les transports et les télécommunications que l'eau. Dans le secteur de l'eau, de nombreux projets ont, malgré un bon démarrage, connu des difficultés, notamment dans les pays dont la monnaie a été dévaluée fortement, comme l'Indonésie, les Philippines et l'Argentine. Suite à ces problèmes et à d'autres difficultés secondaires, le nombre des opérateurs étrangers potentiels s'est réduit comme peau de chagrin. Pour le Panel, la rigueur, l'expertise et les compétences en gestion du secteur privé seront indispensables à la réforme et à la poursuite du développement du secteur de l'eau ; néanmoins, il prend une position pragmatique sur la question des avantages et des inconvénients de la participation privée dans les différents cas de figure. Nous reconnaissons qu'il existe plusieurs schémas dans ce domaine ; quel que soit le modèle choisi, il importera de mieux couvrir et répartir les risques entre les différents partenaires, à l'aide d'outils existants ou nouveaux.
- Les recettes du secteur de l'eau sont, presque toujours, libellées dans la monnaie locale ; il convient donc de financer ce secteur avec des ressources à dénomination locale, dans la mesure du possible, afin de limiter l'exposition au risque de change. Cette recommandation appelle des actions volontaristes pour développer les marchés de capitaux locaux et d'autres sources de financement locales. Elle exige aussi que les Etats fassent preuve d'une grande modération afin de laisser une place aux autres emprunteurs sur les marchés de crédit à long terme.
- Si les investissements dans l'eau au niveau de la base sont déjà importants, il est nécessaire de les renforcer encore plus, et d'associer les utilisateurs individuels, les petits producteurs, les associations communautaires et les ONG aux différents projets. Ces groupes doivent également disposer d'un accès plus facile aux ressources financières. Nombreux sont les pays où, d'ores et déjà, les entreprises locales participent aux projets en tant que maîtres d'œuvre ou prestataire de service. Ils mettent en œuvre les différentes sources de financement au niveau local et gagneraient à voir les marchés de capitaux locaux se développer.

- Il est aujourd'hui évident que l'eau a souffert jusqu'à présent d'un manque de financements, notamment au niveau de la base et des collectivités locales, ainsi que d'un manque de surveillance aux niveaux local et mondial. Il convient donc, dans une certaine mesure, de " renverser l'architecture financière " du secteur, même s'il ne faut pas se laisser tromper par l'idée d'un fonds mondial de l'eau qui résoudrait tous les problèmes. En revanche, la mise en place d'une " tour de contrôle " mondiale, dont la mission serait de fournir des informations à un groupe d'observateurs indépendants et d'assurer ainsi une prise de décision rapide et appropriée, paraît indispensable.

La suite de ce chapitre met en application les principes énumérés ci-dessus pour avancer des propositions pouvant permettre d'accroître le financement de l'eau. Il existe deux grands types d'actions. La première section traite des questions de gouvernance et de réforme sectorielle, qui relèvent essentiellement des Etats d'accueil, l'objectif étant de créer un environnement favorable pour attirer davantage de financements. Cette partie s'adresse en particulier aux Etats d'accueil, mais concerne également d'autres acteurs du secteur.

La seconde section traite, elle, des bailleurs de fonds, en proposant des actions pour ces bailleurs et leurs partenaires dans les pays d'accueil. La section présente des propositions financières spécifiques, qui naturellement diffèrent selon le secteur concerné (par exemple : urbain ou rural).

Gouvernance de l'eau et réforme du secteur.

Cette partie traite d'abord de ce que doivent faire les Etats pour que l'eau occupe une place plus importante dans la politique nationale. Elle s'attache également, de façon plus approfondie, au rôle des collectivités locales et des pouvoirs régionaux dans ce secteur, ainsi qu'aux nombreux outils à leur disposition pour élargir leurs pouvoirs et améliorer leur efficacité. Dans ce contexte, on ne peut que reconnaître l'importance de la création de marchés de capitaux locaux et d'intermédiaires financiers plus développés et plus efficaces. Pour conclure, le chapitre traite de plusieurs questions transversales clés : la corruption, le renforcement des capacités de gestion, la nécessité d'un recouvrement durable des coûts, et différents éléments juridiques et contractuels.

Les Etats

Il est important que les pouvoirs nationaux des pays en voie de développement reprennent le contrôle du secteur de l'eau en élaborant des stratégies nationales afin d'assurer le respect des Engagements du Millénaire et la réalisation des différents objectifs définis dans le secteur de l'eau. Ces pays (c'est-à-dire, ceux qui remplissent les conditions de l'aide internationale au développement) doivent par ailleurs inscrire explicitement l'eau dans leurs Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) afin de s'assurer que l'eau disposera d'un budget adéquat et pour que les réductions de dette bénéficient aussi à l'eau. Les PSRP sont de plus en plus souvent présentés par les pays et leurs bailleurs comme la pièce maîtresse de leur politique de réduction de la pauvreté, et comme un instrument permettant de valoriser les ressources dégagées par la diminution de la dette. Or, jusqu'à présent, on n'a pas accordé au secteur de l'eau la place qu'il mérite dans ces plans stratégiques ; dans certains cas, il n'est même pas fait mention de l'eau du tout.

Les Etats qui ont le courage de relever ce défi, en accordant à l'eau l'importance qu'elle mérite, devraient bénéficier de primes financières, accordées par la communauté internationale. Les aides et les prêts des organismes de financement multilatéraux devraient, quant à eux, cibler les pays qui ont, les premiers, mis en œuvre une politique de l'eau active.

- Chaque pays doit élaborer une politique et un plan nationaux relatifs à l'eau, qui comportent des programmes spécifiques pour le respect des Engagements du Millénaire et des objectifs postérieurs. Ces principes seront ensuite détaillés dans un programme d'intervention, qui sera, lui, inscrit dans le document national que les pays se sont engagés à présenter lors du Sommet de la Terre à Johannesburg. Ils s'intégreront à un accord prévoyant une augmentation de l'aide publique au développement pour l'eau.
- Les pays doivent préciser les indicateurs permettant d'apprécier leurs efforts.
- Chaque pays doit fournir à ses prestataires de services d'eau, qu'ils soient publics ou privés, des schémas de ressources financières fiables pour l'avenir
- Chaque pays doit assurer le suivi et la déclaration annuelle de ses réalisations pour le respect des Engagements du millénaire
- Quant aux Pays pauvres très endettés, l'eau doit être citée explicitement dans les DSRP afin qu'un budget adéquat

lui soit accordé au niveau national et pour que la réduction de la dette puisse bénéficier à ce secteur.

- Les bailleurs de fonds doivent réserver une partie de leurs ressources pour récompenser les pays qui sont particulièrement prompts à mettre en œuvre des dispositifs nationaux pour l'eau, dans le souhait de respecter les engagements du Millénaire
- Les Etats doivent créer un contexte qui favorise la participation du secteur privé à la prestation de services d'infrastructures
- Les Etats doivent adopter des politiques s'inscrivant dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau
- Les Etats doivent encourager les pouvoirs publics dans les grandes villes et les villes de moyenne importance à lancer des projets pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, afin de trouver une solution rationnelle à la pression de l'urbanisation
- Les Etats doivent se rallier aux politiques volontaristes des régions et de la communauté internationale pour traiter des problèmes des rivières et des bassins transfrontaliers.

Les entités publiques non souveraines

Les organismes au niveau régional sont les plus à même de faire évoluer les services de l'eau, que ce soit en termes de quantité ou de qualité. Dans la plupart des pays, ce sont les collectivités locales – ou les autorités publiques en charge des eaux – qui ont la charge de l'approvisionnement en eau. En effet, lorsque apparaissent des insuffisances, ces instances locales sont les mieux équipées pour définir des solutions, préparer la mise en œuvre et gérer la distribution à l'avenir. La décentralisation de la prise de décision permet de choisir les technologies et les types de service les mieux adaptés. Enfin, on sait que l'erreur dans ces domaines critiques peut mettre fin à tout espoir de pérennité financière pour les prestataires de services d'eau concernés.

Les instances régionales permettent une participation au niveau local. Elles ont une connaissance approfondie des problématiques et des difficultés spécifiques de la région et peuvent prendre des décisions dans des délais courts. Le niveau local est également propice à la concertation et à la participation de tous les acteurs dans la conception de solutions. Par ailleurs, les projets envisagés sont soumis à moins de contraintes en termes d'importance, et peuvent notamment être très modestes. Mais, comme nous l'avons vu dans le cha-

pitre 3, l'un des principaux obstacles à l'évolution du secteur de l'eau concerne l'insuffisance des ressources et l'inefficacité de la gestion à ce niveau local.

Aussi, le premier objectif sera-t-il de faire acquérir à ces pouvoirs régionaux non souverains un savoir-faire satisfaisant dans les domaines du management, de la finance, et de la gestion du budget et de la trésorerie. Nous avançons les recommandations suivantes :

- Il faut encourager les Etats à proposer une formation et une assistance aux pouvoirs régionaux en matière de gestion et de finance.
- Les Etats doivent fixer des normes au niveau national concernant la qualité de la prestation des services d'eau par les institutions régionales non souveraines
- Les Etats doivent, en collaboration avec les instances régionales concernées, définir les différents types d'assistance technique et financière à apporter à ces entités publiques non souveraines pour leur permettre de respecter ces normes
- Pour accroître au maximum les capacités d'investissement au niveau local, les collectivités locales et les agences de l'eau doivent viser la plus grande efficacité opérationnelle et informer sur les actions engagées pour respecter les normes
- Il est important de tisser des liens étroits, notamment par le biais de partenariats et de jumelages, entre les régions, à l'intérieur des pays comme à l'international, pour permettre des échanges d'expériences et de méthodologies. Ces liens se concrétiseraient par l'élaboration de boîtes à outils et, éventuellement, par la préparation d'une documentation standard.
- Les contrats de Participation du Secteur Privé doivent être normalisés et encouragés, de façon à permettre aux régions d'associer des entreprises privées à leurs projets dans le cadre de contrats prévoyant des incitations pour améliorer l'efficacité des services et leurs résultats.

Outre la qualité de la gestion, la solvabilité des régions repose sur les recettes des impôts locaux, les flux financiers émanant de l'Etat, les revenus générés par les recettes des services existants, les revenus générés par les nouveaux projets, les dépenses en capital et d'exploitation, et l'importance de l'endettement. Les financiers au niveau municipal accordent une grande importance à la notion de « l'essentiel » : en effet, si le contribuable estime qu'un projet est nécessaire, il sera bien

plus enclin à acquitter ses impôts et à accepter d'autres charges financières, que s'il juge le projet superflu, voire futile.

Parmi les obstacles actuels au financement, on peut citer : les insuffisances des déclarations financières des régions ; l'opacité dans laquelle sont retraitées les données ; l'inefficacité de l'audit ; et l'insuffisance du contrôle. Il existe un cercle vicieux, les régions ne souhaitant pas préparer ou révéler leurs comptes avant de voir l'argent, tandis que les organismes prêteurs ne veulent pas s'engager avant de disposer de toutes les informations.

Le soutien budgétaire des Etats joue souvent un rôle déterminant dans la solidité financière des régions. Mais on constate souvent que la relation fiscale entre l'Etat et les régions reste mal définie, voire opaque. Dans la mesure où cette relation n'est pas bien définie, les prêteurs potentiels peuvent escompter le plein effet de l'incertitude, ce qui entraînera des coûts plus importants, voire un refus de financement.

Les recommandations du Panel sont les suivantes :

- Les Etats doivent mettre en place des incitations pour encourager les entités publiques non souveraines à une transparence totale, par exemple en reliant certains transferts de compétences à la qualité de la déclaration d'informations.
- Les pouvoirs nationaux doivent créer une agence centrale chargée du recueil, de la publication et de la vérification de l'information des régions en matière de finance et de gestion (en y intégrant une étude comparative, pour les indicateurs opérationnels clés). L'Agence devra encourager la société civile à s'assurer que la prestation de services à la collectivité est conforme aux informations rapportées. Le Panel conseille aux bailleurs de soutenir la création d'une telle agence, en faisant appel au savoir-faire des secteurs public et privé dans les domaines administratif, juridique et financier.
- Les Etats doivent définir clairement les mécanismes fiscaux qui les relient aux entités publiques non souveraines.

La brièveté du mandat de certains élus régionaux (dans certains pays, les maires ne sont élus que pour trois ans) favorise les comportements irresponsables quant aux engagements pris par des prédécesseurs. Il est donc important que la transparence fasse partie intégrante des devoirs des élus, grâce à des incitations à une gouvernance saine et à des sanctions en cas de comportement irresponsable. Le panel recommande :

- Les Etats doivent, avec le concours des organismes de financement multilatéraux et des bailleurs de fonds, encourager les dispositifs de notation des entités publiques non souveraines, qui favorisent la transparence et le suivi des actions.

De nombreux pays ont mis en place des limites aux emprunts que peuvent engager les entités publiques non souveraines. De surcroît, les institutions financières existantes sont souvent soumises à des limites, voire à des interdictions, lorsqu'elles veulent prêter aux entités publiques non souveraines. Dans de nombreuses juridictions, le cadre légal du financement de ces institutions est mal défini, et parfois dissuasif.

Il est tout à fait légitime qu'un Etat veuille imposer des limites aux emprunts de ses entités publiques non souveraines, en monnaie locale et, surtout en monnaie étrangère, car il est important que ces montants ne dépassent pas la capacité d'emprunt des régions et de l'Etat. Mais, dans la majorité des cas, on applique ce principe à l'excès, les limites ne servant plus l'intérêt général, mais conduisant à la concentration des ressources financières entre les mains de l'Etat. En effet, les Etats sont eux-mêmes emprunteurs et ont tendance à dominer les marchés intérieurs. Aussi voient-ils dans les entités publiques non souveraines des concurrents et non des partenaires. Bien que la construction des infrastructures de l'eau revienne à ces institutions, l'accès aux marchés de crédit à long terme, nécessaire à sa réalisation, demeure restreint.

Cette éviction des entités publiques non souveraines des marchés de capitaux intérieurs s'opère par la force de tout un ensemble de règles et d'exigences, le plus souvent pour conseiller aux banques, aux assureurs, aux fonds de retraite, etc., de placer une part importante de leurs réserves dans les bons du Trésor. Mais la formulation de la législation joue également son rôle. Il ne sera pas facile d'amener les Etats à laisser place aux emprunts des non souverains pour l'eau, alors que les Etats veulent accéder à ces mêmes ressources. Il faudra donc très bien argumenter pour faire comprendre aux Etats l'intérêt de l'ouverture, même partielle, de l'accès aux marchés pour ces entités publiques non souveraines

La dynamique des marchés intérieurs se retrouve dans l'organisation des institutions au niveau international. Certaines Institutions Financières Multilatérales (OFM) sont cependant tenues, par leurs statuts ou leurs règles internes, de respecter des limites dans les prêts qu'ils peuvent accorder aux non souverains. De plus, la majorité des agences de crédit export sont soumises à des restrictions importantes quant aux prêts qu'elles peuvent accorder face aux risques non souverains. Il faut que ces pratiques soient réexaminées : il est essentiel de supprimer les obstacles au financement des non souverains

par les organismes de prêts internationaux. Naturellement, il importera aussi de reconnaître que la généralisation des prêts à destination des non souverains aura une incidence sur le coût du crédit, qui devra tenir compte de la solvabilité des emprunteurs.

Les banques de développement nationales ont, en principe, un rôle important à jouer en tant qu'intermédiaires entre les prêteurs étrangers, les Etats et les non souverains. On peut imaginer une organisation nationale unique qui serait chargée, d'une part, des relations avec les institutions financières internationales, les bailleurs de fonds étrangers et l'Etat en question et, d'autre part, avec les instances régionales (qui risquent d'être nombreuses) à la recherche de prêts. Les banques de développement accumuleraient, avec le temps, une expérience et une connaissance uniques des emprunteurs auxquelles aucune agence externe ne pourrait prétendre. Si le niveau de l'activité était suffisamment important, la banque pourrait même acquérir une expertise sectorielle qui lui permettrait de participer aux projets de l'eau en tant que partenaire technique et mentor. Il faudrait naturellement que la banque puisse recouvrer des prêts en cas de difficulté, mais elle aurait la possibilité de grouper les risques des différents emprunteurs. Les investisseurs, les bailleurs de fonds et les organismes de financement internationaux pourraient ainsi avoir un seul interlocuteur dans chaque pays.

Malgré ses avantages potentiels, l'historique des banques de développement est souvent marqué par des difficultés, en raison de leur inexpérience et de l'inconséquence de certains prêts, accordés pour des raisons politiques. Nombreuses sont celles qui ont dû être refinancées par l'Etat et les banques centrales, réformées de fond en comble ou même fermées. Elles demeurent néanmoins l'un des intermédiaires les plus visibles pour les prêts aux non souverains et méritent une étude approfondie, à la lumière de l'expérience internationale.

Les recommandations du panel sont les suivantes :

- Les Etats doivent envisager des actions qui permettraient le développement mesuré des marchés de crédit nationaux pour les régions. Cela permettra de mieux connaître les expériences couronnées de succès
- Il est conseillé aux Etats d'encourager et de faciliter l'arrivée des agences de notation et des compagnies d'assurance des obligations et de garantie financière, sur les marchés nationaux de capitaux
- Au vu des enseignements de l'expérience récente, et en admettant que les réformes nécessaires sont mises en

œuvre, les banques de développement ou les institutions financières spécialisées nationales pourraient jouer un rôle important dans la redistribution des ressources externes ou nationales, comme les fonds levés sur les marchés locaux, vers les entités publiques non souveraines intervenant dans le secteur de l'eau.

- Les Etats doivent encourager la création de mutuelles d'emprunteurs pour les entités publiques non souveraines, en responsabilité conjointe et solidaire. Chaque membre de la mutuelle aurait ainsi intérêt à veiller à la bonne gouvernance de ses pairs.
- Il faut encourager les Etats à autoriser et à faciliter les prélèvements limités dans les transferts fiscaux afin de garantir une certaine sécurité aux organismes qui prêtent aux régions.

Les grands projets du secteur de l'eau se caractérisent par une longue période de retour sur investissement et une forte sensibilité aux événements externes, de sorte que les subventions peuvent constituer un mode de financement tout à fait adapté. Par ailleurs, l'existence éventuelle de restrictions tarifaires (ex. les tarifs facturés aux collectivités pauvres) peut justifier l'utilisation de subventions, du point de vue économique, comme du point de vue social. Les non souverains sont mal équipés pour analyser et élaborer ces projets ; ils sont, de plus, mal placés pour rechercher des fonds auprès des organismes internationaux, dont l'interlocuteur habituel est l'Etat.

Les recommandations du panel sont les suivantes :

- Les bailleurs de fonds doivent proposer une assistance technique aux entités publiques non souveraines pour l'analyse et la conception des projets dans le secteur de l'eau.
- Les bailleurs de fonds doivent privilégier, dans leur politique d'aide, les entités publiques non souveraines qui ne pourraient pas engager de projets dans le secteur de l'eau sans l'octroi de conditions favorables.
- Les entités publiques non souveraines doivent examiner l'option qui consiste pour elles à garder la propriété des infrastructures et conserver la responsabilité des investissements, mais en laissant le financement et la gestion de l'exploitation au secteur privé.

Nous estimons que ces mesures permettront d'accroître les flux financiers, notamment en provoquant la réaction favorable des marchés privés. Il serait néanmoins intéressant de

mettre en place un fonds mondial ou plusieurs fonds régionaux chargés de canaliser les ressources vers les entités publiques non souveraines. Etant donné que les recettes de vente de l'eau sont libellées, pour l'essentiel, dans la monnaie locale, ces fonds devront se concentrer sur les garanties partielles, l'assurance des obligations, ou d'autres mécanismes pouvant améliorer la qualité du crédit des instruments en monnaie locale.

L'importance des subventions, détaillée précédemment, semble aussi confirmer la nécessité d'un fonds. Les subventions directes apportées par les régions, l'Etat, les bailleurs de fonds, ou encore des partenariats associant secteur public et secteur privé, pourront combler une partie des besoins si les risques et/ou les coûts sont partagés avec différents acteurs du secteur public.

Favoriser les marchés de capitaux locaux et l'épargne

Les revenus du secteur de l'eau se comptabilisent presque toujours en monnaie locale.

Les fonds levés à l'étranger, dont les intérêts et les remboursements se calculent en monnaie étrangère, exposent donc l'emprunteur ou l'investisseur au risque de change. Les personnes qui ont témoigné devant le panel ont insisté sur le caractère très dissuasif de ce risque pour les prêteurs ou les investisseurs étrangers qui envisagent de financer des infrastructures de l'eau dans les pays émergents et les pays en voie de développement. Les mécanismes permettant d'alléger ce risque sont évoqués plus loin. On couperait court au problème en levant des fonds au niveau local.

Certains des plus grands pays (comme l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud, entre autres), ont créé des marchés financiers locaux très performants, qui permettent de répondre à une partie des besoins en crédit. Ces marchés proposent, le plus souvent, des prêts à court terme ; pour répondre à tous les besoins du secteur de l'eau, ils devront développer une gamme plus étoffée d'instruments à long terme. Il n'en reste pas moins qu'une bonne partie des sommes engagées est en monnaie locale et résiste donc à tout risque de dévaluation. Mais dans la majorité des pays, les banques intérieures et les intermédiaires financiers ne sont pas en mesure de répondre à la demande locale en matière de sortie d'épargne et d'octroi de prêts. Le secteur de l'eau, composé essentiellement d'infrastructures dont la période de retour sur investissement est longue, est particulièrement défavorisé quand il s'agit de trouver des capitaux au niveau local, même si les banques acceptent généralement de s'as-

socier à des projets bien définis si d'autres acteurs sont prêts à apporter le soutien à long terme. Dans certains pays, il faut également reconnaître que les Etats refusent l'accès aux marchés de capitaux locaux aux emprunteurs pour des raisons précises (ex. en Chine, les sociétés étrangères qui achètent des actifs au niveau local n'ont pas le droit d'emprunter dans le pays).

Certaines des propositions émises dans la partie précédente pourraient stimuler les marchés de capitaux locaux : ainsi, la présence de *banques de développement locales* actives pourrait attirer des capitaux locaux émanant d'acteurs ou de partenaires d'investissement. Il est également intéressant de pouvoir mettre en place des garanties permettant de prolonger, dans les faits, l'échéance des prêts. Dans la majorité des pays, les prêteurs ne souhaitent pas accompagner les projets plus de quelques années, alors que les infrastructures de l'eau nécessitent plus de temps. Or, avec une *garantie partielle du crédit* (GPC) qui couvre une partie des échéances plus éloignées, on peut allonger la durée du prêt, ce qui le rendra plus intéressant pour l'emprunteur. La *garantie partielle du risque* (GPR) peut compléter ce dispositif en couvrant les autres risques liés au remboursement. En association, les GPC et les GPR permettent d'allonger la durée des prêts et réduire l'écart des intérêts sur les prêts et les obligations levés sur les marchés locaux et étrangers. Ce type de produit est proposé par un certain nombre d'IFM et d'agences bilatérales, mais les conditions imposées ne sont souvent pas remplies, faute de cadre juridique adapté ou de partage clair des responsabilités entre les pouvoirs nationaux et locaux.

Les fonds de pension locaux et d'autres investisseurs institutionnels, comme les fonds mutuels, constituent des sources de financement potentiellement très importantes pour les infrastructures de l'eau³⁶. Dans plusieurs marchés émergents les fonds de pension, en partant d'une base modeste, peuvent se développer. Ces fonds sont bien placés pour financer des projets dans la monnaie locale, si les bons instruments d'épargne et des sécurités sont disponibles. Les fonds de pension peuvent accepter la vision à long terme et s'intéressent naturellement aux instruments d'épargne à long terme, y compris ceux qui garantissent un rendement stable. Compte tenu de leurs engagements fiduciaires, très importants, les fonds de pension ne peuvent pas dépasser un certain niveau de risque. Certains seraient néanmoins intéressés par des investissements « socialement responsables ». De plus, l'eau offre un rendement fiable et régulier sur le long terme.

Pour toutes ces raisons, le Panel estime que l'utilisation par les IFM d'instruments comme la garantie partielle du crédit et la levée d'obligations en monnaie locale peuvent se révéler intéressantes. Ces activités favorisent le développement des

marchés en monnaie locale, accroissent les ressources en direction du secteur de l'eau et renforcent le bilan des fonds de pension, en stabilisant la monnaie locale et en rééquilibrant le rapport actif passif de l'épargne locale. Certaines IFM proposent désormais des prêts à long terme à taux fixe et des échanges croisés, dans la monnaie locale. Il faut également encourager et développer ces initiatives.

Les recommandations du Panel sont les suivantes :

- Les Etats et les banques centrales doivent mettre en place des mesures pour encourager les marchés de capitaux locaux et traiter les problèmes nés de leur tendance à évincer les autres emprunteurs.
- Les IFM et les autres agences doivent étendre leur utilisation des garanties et de l'émission d'obligations dans la monnaie locale afin d'encourager les marchés de capitaux locaux, d'allonger la durée des prêts locaux et de favoriser la participation des fonds de pension locaux dans le secteur de l'eau. Il est urgent de se préoccuper, par ailleurs, des obstacles à ce type d'action, dans les statuts et la gestion de ces organismes.

Pour une couverture durable des coûts

Pour renforcer la mobilisation des ressources en faveur de l'eau, il faut d'abord fermer la boucle des revenus. En effet, tant que les opérateurs ou les compagnies des eaux ne généreront pas suffisamment de liquidités, ils ne pourront pas assurer l'exploitation et l'entretien des réseaux existants, tout en stimulant des investissements pour développer les services et améliorer la qualité de la gestion. Les services et la gestion du secteur de l'eau est forcément payée par quelqu'un, les consommateurs, naturellement, qui paient une facture ; le contribuable, qui alimente les recettes fiscales ; ou, dans une bien moindre mesure, les aides bilatérales ou multilatérales. Pour refermer la boucle des revenus, il faut à la fois réduire les coûts et augmenter les revenus.

Aujourd'hui, les tarifs de l'eau ne couvrent qu'une partie des coûts récurrents des services d'eau à usage domestique. Il est rare que les rentrées puissent contribuer aux dépenses d'investissement dans les réseaux municipaux. Tant que cette situation persistera, les compagnies des eaux devront compter sur les subventions pour couvrir une partie des coûts récurrents, et la quasi totalité de leurs dépenses d'investissement pour le développement et la modernisation des installations. Les contraintes budgétaires constituent un frein permanent pour le secteur et les agences de l'eau s'habituent progressivement à une certaine dépendance vis-à-vis de l'Etat

et des aides. Elles ne sont plus en mesure d'élaborer des projets à long terme. Il serait également erroné de penser que les recettes des impôts représentent une source de financement mieux adaptée que les tarifs, les pays pauvres ayant un système fiscal faible et qui doit subvenir à bien d'autres besoins.

S'agissant de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, le Panel estime que la couverture des coûts par les usagers doit constituer l'objectif à terme. Il reconnaît néanmoins que, dans certaines situations, il n'est ni possible, ni même désirable de chercher à recouvrer l'intégralité des coûts dans un avenir proche. La situation des grandes villes aisées n'est évidemment pas comparable à celle des régions rurales, pauvres et peu peuplées. Les familles déjà insérées dans l'économie de marché sont mieux équipées pour acquitter des tarifs que celles qui restent à la marge. Les individus qui rentrent pour la première fois dans le réseau public auront peut-être besoin d'encouragements, par des subventions, par exemple. L'utilisation d'allocations croisées pour les ménages, émanant soit d'autres secteurs, soit de consommateurs plus aisés, n'est pas envisageable lorsque la majorité des utilisateurs est pauvre. Certains pays ont choisi d'accorder à chaque consommateur une quantité d'eau forfaitaire et gratuite. Dans cette optique, ou dans d'autres situations, les subventions d'Etat peuvent continuer de faire partie du dispositif de financement.

Le Panel propose donc le principe de la *couverture durable des coûts* pour que le secteur de l'eau bénéficie de la confiance financière dont il a besoin, tout en reconnaissant que le problème de la capacité à payer reste entier dans certains cas, de même que la nécessité des subventions. Le Panel propose la *couverture durable des coûts* (CDC) comme objectif à terme des prestataires des services d'eau. Ce principe se traduit, dans la pratique, de la façon suivante :

- Les prestataires de services doivent viser un niveau de revenus permettant de couvrir l'intégralité de leurs dépenses récurrentes, tout en élaborant une politique durable de couverture des coûts (CDC), qui tienne compte des besoins futurs en trésorerie. La CDC comprend les coûts d'exploitation et les coûts financiers, de même que le renouvellement des infrastructures existantes.
- Les recettes issues de ces tarifs doivent être acquittés, collectivement, par les utilisateurs. Mais dans le cadre du CDC, les utilisateurs n'ont pas à acquitter les mêmes prix. L'accessibilité de l'eau, au sens économique, doit être garantie grâce à des mécanismes tarifaires adaptés, dont les allocations croisées (par exemple, en mettant en place une tarification dégressive) et/ou en définissant des politiques spécifiques et transparentes en faveur des pauvres

- La part des revenus récurrents générée par les recettes des impôts (et donc prélevée sur les budgets publics) doit être garantie à long terme grâce à des accords préalables sur le montant des transferts fiscaux.

D'après l'expérience internationale en matière de réformes tarifaires, la progression des recettes propres engendre un « cercle vertueux », caractérisé par : une amélioration de la qualité des services ; le développement du réseau, qui génère des revenus plus importants ; l'arrivée d'investisseurs et de bailleurs externes ; et l'octroi d'aides publiques pour les projets qui ne peuvent se passer de subventions. Les intervenants devant le Panel ont rappelé à plusieurs reprises que les utilisateurs, y compris les personnes pauvres vivant en milieu urbain, sont prêts à payer l'eau, bien que les décideurs politiques hésitent souvent à augmenter les tarifs. L'accessibilité économique et les mécanismes favorisant cette accessibilité constituent les éléments clés dans la fixation de tarifs adaptés.

Une estimation empirique qui peut être utile en certains cas, (comme par exemple dans la planification dans certaines villes asiatiques)³⁷ est que les ménages urbains sont prêts à consacrer jusqu'à 5 % de leur revenu aux services d'eau. Il est indispensable de mettre en place des mécanismes tarifaires intelligents. On sait bien que les personnes pauvres, non desservies en eau, achètent cette eau à des vendeurs itinérants ou à des voisins, souvent à des prix plusieurs fois plus élevés que le prix acquitté par les personnes raccordées. Mais il s'agit souvent de faibles quantités d'eau ; une fois raccordés, les ménages pauvres pourront donc avoir besoin d'une réduction de prix. Il faut reconnaître que, dans certains contextes (pays pauvres, milieux ruraux ou collectivités isolées), la capacité à payer l'eau reste un objectif éloigné, les subventions étant inévitables, du moins à court terme.

La CDC doit donc permettre de fortes variations dans la capacité financière des payeurs. On peut distinguer entre les consommateurs en milieu urbain, en milieu péri urbain et en milieu rural. Si les services publics en milieu urbain peuvent souvent garantir le recouvrement intégral des coûts pour les réseaux d'eau, ceux qui sont situés en milieu périurbain doivent le plus souvent demander des subventions pour assurer les dépenses d'investissement. Dans le cas des compagnies de services publics très importantes, il est possible de mettre en œuvre des subventions croisées, sans mettre en péril la pérennité financière de l'entité. Enfin, les réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural ne sont souvent pas en mesure de recouvrer même une partie des dépenses d'investissement, en plus du coût de l'exploitation et de la maintenance ; or il s'agit d'un minimum pour assurer la survie de l'exploitation.

Il existe plusieurs façons de mettre en œuvre des subventions, mais on s'accorde en général à dire qu'elles doivent être : *réalistes* (elles doivent pouvoir être imputées aux différents budgets sans problème) ; *adaptées* aux différents groupes ciblés ; et *transparentes* (visibles pour le public et bien explicitées dans les comptes publics).

Lorsqu'elles existent, les allocations de la sécurité sociale peuvent prendre en charge une partie de la facture de l'eau des familles pauvres ou des groupes dans le besoin (c'est le choix de la Chine). Les allocations croisées constituent une deuxième possibilité : il s'agit de faire payer à d'autres secteurs (ex., l'industrie) des tarifs plus élevés, pour rattraper les tarifs réduits des pauvres. On voit souvent des systèmes de tarifs progressifs, qui partent de la gratuité ou d'un niveau très modeste, pour arriver à des tarifs à l'unité plus importants au fur et à mesure que la consommation augmente (mais ce modèle ne conviendrait pas aux familles nombreuses). Dans certains pays, on voit proposer un volume d'eau gratuit, garanti en dernier ressort par l'Etat. Mais le moyen le plus efficace pour subventionner les pauvres consiste à les raccorder à un coût allégé et accessible. Lorsque les subventions sont utilisées afin d'assurer la transition vers des tarifs compatibles avec le principe de la CDC, ces subventions doivent se réduire progressivement.

- L'utilisation de subventions doit être ciblée, transparente et, dans l'optique d'un passage à des tarifs plus élevés, dégressive.

Lorsque les subventions budgétaires constituent une part importante des revenus du secteur de l'eau, il convient d'en fixer le montant bien à l'avance, de façon à ce que les agences de l'eau puissent préparer, en toute connaissance de cause, les chantiers et les projets d'investissement de l'avenir (les projets dans le secteur de l'eau nécessitent souvent plusieurs années, entre la conception et la mise en œuvre). Les Etats n'étant souvent pas en mesure d'apporter des garanties sur une période aussi longue, il est important que le secteur de l'eau s'assure la plus grande autonomie financière possible. Il va sans dire que les Etats ayant fait le choix de subventionner le secteur de l'eau doivent adopter des politiques fiscales réalistes.

Renforcement des capacités de gestion

Les problèmes du secteur de l'eau sont souvent liés à la fragilité de ses institutions, qui traduisent souvent des problèmes financiers, administratifs et politiques plus vastes dans les sociétés en question. Temporiser encore, en attendant de résoudre ces problèmes, ou imposer la bonne gouvernance

comme condition préalable à toute nouvelle aide financière au secteur de l'eau reviendrait à compromettre la réalisation des Objectifs du Millénaire et à abandonner bon nombre des populations visées par ces objectifs à leur sort. Les propositions du Panel en matière de renforcement des instances régionales, d'aide aux collectivités locales et de développement des capacités contractuelles, pour ne citer que ces éléments-là, concourent au renforcement des compétences. Mais elles ne pourront pas amener les Etats à un comportement plus responsable vis-à-vis de leurs devoirs, enjeu pourtant urgent, d'après les témoins entendus par le Panel.

Le rapport préconise l'élaboration d'une stratégie nationale de l'eau pour faciliter la définition et la mise en œuvre d'une politique de l'eau. Nous avons souligné le rôle essentiel des organismes de réglementation et de surveillance dans le transfert de compétences vers les entités publiques non souveraines et les organismes parapublics, ou lorsque sont envisagés des partenariats associant les secteurs public et privé. L'assistance technique dans le renforcement des compétences existe depuis de nombreuses années, mais n'a pas réellement fait ses preuves. Elle n'est pas non plus très cotée parmi les bailleurs de fonds, qui n'arrivent pas à bien associer ce type d'assistance à un pays (« un drapeau ») particulier. Il est bien plus facile de lever des fonds importants grâce à l'aide publique au développement pour les dépenses d'investissements que de trouver les moyens, relativement modiques, nécessaires au renforcement des compétences au niveau administratif. Or ces dernières sont essentielles à l'efficacité des infrastructures.

Le Panel estime néanmoins qu'il est extrêmement important de renforcer les compétences des gestionnaires amenés à intervenir dans le secteur de l'eau, au sein des pouvoirs publics, que ce soit au niveau national, municipal ou local.

- Le financement du renforcement des compétences dans les organismes de l'eau, au niveau national, municipal ou local, doit représenter l'un des axes prioritaires pour l'utilisation des ressources issues de l'APD et des IFM.
- Les bailleurs de fonds doivent contribuer à des fonds fiduciaires au sein des IFM pour permettre de faire appel pour le transfert de compétences à des spécialistes ayant une expérience pratique importante de chacun des niveaux de compétences.

Etant donné que 97 % de la population des pays pauvres et des pays émergents sont desservis, du moins en principe, par les services publics, le Panel estime qu'il est essentiel non seulement de former les gestionnaires des pouvoirs publics régissant ces services, mais également d'attirer et de former de

bons gestionnaires dans ces services publics. Le Panel est séduit par les différents accords de coopération qui peuvent lier les pouvoirs publics et les services publics des deux côtés, ces accords définissant avec beaucoup de rigueur les rôles respectifs du « conseiller » et du « bénéficiaire ». Le Panel préconise de s'appuyer sur la nature décentralisée de l'approvisionnement de l'eau pour favoriser une concurrence bienfaitrice entre les solutions proposées par le secteur public, le secteur privé et les collectivités.

L'appel à des organismes publics réputés, qu'ils soient locaux ou étrangers, pourrait également renforcer, de façon significative, les différentes institutions concernées, tout en améliorant la gouvernance du secteur. Les programmes de « jumelage » classiques n'ont eu qu'un succès limité, essentiellement faute d'incitations et de motivation de la part des deux parties. Depuis peu, les programmes de « jumelage renforcé » se sont révélés plus intéressants, grâce à des incitations directes (ex. entre certaines villes nordiques et des villes des Etats baltes et de Russie). Elles présentent un excellent exemple de coopération décentralisée.

Le Panel conseille aux bailleurs de fonds d'accorder des aides et une assistance technique pour favoriser la mise en place de ces accords :

- Les bailleurs de fonds doivent encourager les accords de coopération avec des partenaires publics chevronnés et réputés, afin de renforcer des compétences clés pour le secteur public. Ces accords doivent préciser les devoirs mutuels, ainsi que les objectifs de résultats et les incitations s'appliquant aux deux parties.

Pour le Panel, l'apprentissage est d'autant plus efficace qu'il s'effectue « sur le tas », la pratique primant toujours sur la théorie. Les organismes, et les individus qui les composent, apprennent le mieux lorsqu'ils ont la possibilité de travailler sur des problèmes en collaboration avec des collègues ou des partenaires plus expérimentés. La coopération Sud Sud (entre des pays à un niveau de développement comparable ou d'une culture semblable) se révèle souvent intéressante. Pour que ce type d'assistance puisse se développer, il faudra recourir à des dons, qui utilisés avec souplesse, permettraient d'affecter les ressources aux besoins spécifiques.

- Le Panel préconise le travail en collaboration sur des problèmes et « l'apprentissage actif » dans le cadre de partenariats public public ou d'accords de coopération entre services publics et entreprises. Ce type de coopération est envisageable à l'intérieur des pays, ou encore dans une optique Nord Sud ou Sud Sud.³⁸

L'apprentissage actif trouve également son expression dans la préparation de projets, où l'on parle de « action planning ». Ainsi, dans le cadre d'un programme d'investissement déjà approuvé, il faut démarrer le renforcement de compétences très tôt, voire pendant la phase de préparation. Il faut, pour cela, disposer de moyens avant que la préparation du projet ne soit terminée, et avant la signature du contrat de gestion ou du prêt. Ce financement anticipé peut être intégré au contrat par la suite, lorsqu'il n'est pas pris en charge par les agences de développement, éventuellement en collaboration avec les services de renforcement des compétences. Cette organisation permettrait aux partenaires locaux d'étoffer leurs connaissances et de renforcer leur crédibilité au cours de la phase de préparation, tout en leur donnant la possibilité de « s'approprier » véritablement le projet. Elle réduirait par ailleurs le délai de livraison, souvent long dans le cas d'investissements importants, et d'alléger la tension des administrations qui voudront tenir les engagements du Millénaire³⁹.

- Il est important que les bailleurs de fonds soutiennent, dans le cadre des Engagements du Millénaire, la « planification des actions », qui associe dans les programmes d'aide, les phases de planification et de préparation de projets aux réalisations.

Le recueil et la publication de données comparées sur les réalisations des différentes agences de l'eau peut inciter ces institutions à s'améliorer (par exemple, le Water Utilities Data Book de la Banque Asiatique de Développement ou le projet de comparaison d'indicateurs clefs du Partenariat africain pour les services d'eau). Les gestionnaires de l'eau pourront puiser dans les réseaux existants de professionnels de l'eau, qui se rencontrent régulièrement pour échanger des expériences, lors de manifestations organisées par l'Association internationale de l'eau ou par ses homologues régionaux (par exemple, l'Union Africaine des Distributeurs d'Eau ou l'Asociacion Interamericana de Ingenieria Sanitaria y Ambiental). Il convient de saluer le travail de ces associations, qui organisent des cours de formation et des enquêtes de comparaison d'indicateurs d'efficacité.

- L'APD doit être mobilisée pour soutenir les activités des associations professionnelles régionales en faveur de la formation, des échanges professionnels, du recueil de données et d'indicateurs d'efficacité.

On peut aussi voir l'application de « l'apprentissage actif » dans la préparation et la mise en application des contrats selon les modèles suivants : Build Operate Transfer (BOT), Design Build Finance Operate (DBFO), Build Own Operate (BOO), les concessions, les contrats d'exploitation et de maintenance, etc. Ces contrats comportent tous un élément

important de transfert de compétences, depuis le secteur privé vers le secteur public. L'apprentissage « sur le tas » se révèle souvent très efficace.

- La coopération technique au titre de l'APD peut être mise en œuvre pour faciliter la préparation, la conception et la mise en application des contrats de type BOT, des contrats d'exploitation et de maintenance, des contrats de gestion, des affermagés, etc., afin de permettre le renforcement des compétences « sur le tas ».

La corruption et l'éthique

La corruption peut apparaître à tous les niveaux du secteur de l'eau, au sein du secteur public comme dans le secteur privé, à l'échelle locale ou à l'échelle internationale. Elle met les projets en déséquilibre, tout en fragilisant le contexte opérationnel et en faisant fuir les investisseurs responsables. Il ne sera pas facile de l'enrayer, notamment dans les sociétés où elle est endémique. Les propositions du panel relatives aux instances régionales, aux contrats, etc. favoriseront les réformes institutionnelles, l'efficacité de l'administration, la transparence et l'adoption de pratiques commerciales plus ouvertes et rigoureuses. Nous vous présentons d'autres propositions ci-dessous :

- Le renforcement des compétences dans les organismes publics au cœur du secteur de l'eau doit viser l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de l'eau, la création d'un cadre réglementaire, et la définition de principes de base pour la commande et le contrôle des travaux administratifs, que ceux-ci soient effectués par des agents privés ou des agents publics.
- Les agences administratives doivent être organisées de façon à attirer les meilleures compétences, capables d'être efficaces et de fournir de bons résultats. Les parties intéressées doivent s'accorder sur des principes de probité et d'intégrité.
- Les services de l'eau étant, par définition, décentralisés, ils s'adaptent très bien à différents types de partenariats entre les secteurs public, privé et associatif, mais peuvent aussi permettre la concurrence entre ces secteurs. Le choix devra, au final, viser le pragmatisme, en évitant toute idéologie.
- Il faut tirer profit de la grande visibilité politique de l'eau pour favoriser une plus grande transparence dans ses opérations. L'opinion, les associations d'utilisateurs et les ONG doivent surveiller et faire connaître les activités des

intervenants de l'eau et révéler toute forme de corruption.

Les sociétés internationales participant à des projets d'infrastructure dans le secteur de l'eau doivent actuellement faire face à des problèmes urgents, qui pourraient compromettre la poursuite de leur participation. Dans ce contexte, les quelques initiatives nées récemment pour les associer à des travaux de lutte contre la corruption (comme le Pacte d'intégrité de Transparency International ou le travail du secteur sur l'élaboration de normes communes en matière d'éthique) n'ont guère pu avancer. La participation des fournisseurs et des consultants du secteur n'a pas été plus importante, mais pour des raisons différentes. Cette situation peut encore changer, si les perspectives financières internationales s'améliorent, et si des mesures sont prises pour alléger le risque de change et les autres types de risque. Nous demandons aux entreprises privées, dans leur intérêt, de participer au développement de normes en matière d'éthique, dans le secteur de l'eau. Le Panel se félicite du travail des ONG, dont Transparency International, pour faire avancer ce dossier.

Mais la corruption n'est ni l'apanage exclusif du secteur privé, ni même plus prononcée dans le secteur privé que dans le secteur public. Nous demandons donc à tous les maîtres d'ouvrage, privés ou publics, de mettre en place des codes et des normes qui favoriseront un comportement irréprochable.

- Les obstacles politiques à la participation du secteur privé (PSP) dans l'eau sont réels. Au nombre de ceux-ci, il convient de citer la corruption qui aurait entaché certaines opérations passées. Il est demandé aux entreprises présentes dans le secteur de l'eau de se rallier aux initiatives lancées par d'autres acteurs pour mettre en place des principes favorisant une démarche éthique. De même, les agences de l'eau publiques et les maîtres d'ouvrage du secteur public doivent élaborer des codes et des normes qui leur permettront d'être irréprochables. Il est important que les opérations PSP soient plus transparentes (ex. : appels d'offre concurrentiels, obligation de publier les contrats).

Contexte juridique et réglementaire

Malgré l'importance évidente des nouveaux investissements dans le secteur de l'eau, peu de nouveaux projets sérieux sont présentés aux investisseurs et aux bailleurs potentiels, publics ou privés, ces temps-ci. Compte tenu du climat économique dans le monde, il est probable que leur nombre va se réduire

encore, à moins qu'une action concertée ne soit entreprise pour étoffer la production de projets solides et bien préparés, élément essentiel si nous voulons relever le défi de l'urbanisation dans le monde. Pour accroître les investissements à long terme, publics ou privés, dans le secteur de l'eau, il faudra présenter des projets mieux structurés, c'est-à-dire, qui présentent une répartition des risques équilibrée et mieux définie, ainsi qu'une procédure efficace de gestion des appels d'offres et des négociations.

Le Panel estime que l'existence d'un cadre juridique et réglementaire constitue une condition sine qua non pour attirer de nouveaux financements des établissements financiers commerciaux comme des investissements privés. Le chapitre 4 explicite certains des éléments requis. Pour résumer, le cadre juridique doit permettre la mise en place en toute clarté de la matrice des droits et obligations ainsi que de la structure financière et commerciale, nécessaires pour rendre un projet finançable, tout en garantissant que les contrats concernés seront bien appliqués dans tous leurs termes.

L'un des grands problèmes auxquels se heurtent les investisseurs internationaux dans les infrastructures de l'eau concerne la renégociation des contrats au cours de la vie des accords de partenariat. En éliminant les faiblesses des mécanismes et des modalités des appels d'offre, et en les rendant plus transparents, on réduirait le risque d'échec des projets. Ce risque est souvent dû aux surenchères ou aux offres insuffisantes, elles-mêmes liées au manque d'informations sur les projets au moment de l'appel d'offre.

L'existence d'une législation efficace pour encadrer la relation fiscale entre l'Etat et les régions permettrait d'intercepter les transferts fiscaux entre les Etats et les régions périphériques. Les produits de ces transferts serviraient ensuite de garantie, ce qui améliorerait la possibilité de financer des projets d'infrastructure dans le secteur de l'eau. (Le Mexique constitue un exemple de ce mécanisme de garantie). Par ailleurs, l'existence d'une législation efficace quant au financement privé des infrastructures publiques pourrait faciliter la constitution de « groupements » entre emprunteurs publics : grâce aux garanties individuelles et collectives fournies par ces emprunteurs, le coût de l'emprunt pourrait être considérablement réduit, ou même ramené à un niveau rendant l'emprunt possible.

La mise en place d'un cadre juridique solide ne se fera pas du jour au lendemain. Tout en insistant sur l'adoption généralisée de mesures s'appuyant sur les bonnes pratiques, le Panel propose une contribution plus modeste, visant deux éléments annexes : la création d'un ou plusieurs fonds destinés à la préparation des appels d'offre compliqués ; une étude portant sur la possibilité d'élaborer un manuel de bonnes pratiques et

de clauses types pour régir les partenariats entre secteurs public et privé (PPP).

Les recommandations du Panel sont les suivantes :

- La création d'un ou plusieurs fonds renouvelables, alimentés par des subventions et destinés à financer la préparation et la mise au point de projets complexes (dont les PSP et les structures novatrices). Ce fonds servirait à financer le coût des conseils juridiques, financiers et techniques nécessaires à la préparation et à la mise au point des projets, y compris les stades de l'appel d'offre et de la négociation.

Le Fonds serait renouvelé, partiellement ou intégralement, par le partenaire public dès l'octroi du contrat au mieux offrant. En cas d'annulation d'un projet, l'aide serait intégralement ou partiellement remboursée au Fonds par les organismes publics chargés de mettre en œuvre le projet. Bien que ce Fonds soit, en principe, destiné au secteur public comme au secteur privé, il serait particulièrement intéressant pour les partenaires du secteur privé, désormais la cible prioritaire pour de nombreux pays.

Bien qu'il existe déjà plusieurs fonds destinés à favoriser la préparation de projets, celui proposé dans ce document serait réservé au secteur de l'eau. De façon générale, les Etats bailleurs et les agences de développement hésitent à financer l'assistance technique dans ces domaines ; le Fonds comblerait donc un vide dans la structure actuelle du financement du développement⁴⁰.

La deuxième proposition vise à rationaliser l'approche du secteur en ce qui concerne les projets d'infrastructure PSP, qui constituent actuellement l'un des éléments les plus problématiques, les plus fastidieux et les plus coûteux en droit commercial. Les recommandations du Panel sont les suivantes :

- Il conviendra de financer une étude sur l'élaboration de manuels de bonnes pratiques et de clauses types dans les accords juridiques régissant les partenariats entre les secteurs public et privé, en s'intéressant en particulier au secteur de l'eau. Le Panel tient à insister, auprès des organismes concernés, sur la nécessité urgente de cette action.⁴¹

Instruments et mécanismes financiers

Cette partie traite des moyens pour renforcer les flux financiers externes vers le secteur de l'eau, en étudiant, dans l'ordre, les principales sources de financement. (Les sources générées en interne et les sources nationales sont traitées dans la partie précédente).

L'aide publique au développement (APD)

L'aide publique au développement (APD) comprend tous les transferts financiers dans lesquels les dons représentent au moins 25 % du montant, conformément à la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il s'agit de ce que l'on appelle « les aides ». Elles sont composées, pour la plupart, de transferts d'Etat à Etat, par les Etats membres de l'OCDE : il s'agit alors d'aides « bilatérales ». Une part plus réduite mais néanmoins importante vient de l'APD « multilatérale », issue de l'Association Internationale pour le Développement (AID) de la Banque Mondiale, des fonds à des conditions privilégiées tenus par les banques de développement régionales, les différents fonds d'aide de l'Union européenne, et de plusieurs agences des Nations Unies, dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Les agences de développement multilatérales évoquées ci-dessus accordent également d'importants prêts à des taux proches de ceux du marché. Bien qu'il ne s'agisse pas d'APD au sens où l'entend le CAD, ces prêts sont proposés à des conditions plus intéressantes que celles des banques commerciales et des autres prêteurs. Dans ce rapport, sauf mention contraire, toute allusion à l'APD en général ou aux propositions permettant de renforcer l'APD pour les projets d'eau, pour améliorer la gouvernance, pour le renforcement des compétences, etc., tient compte des sources bilatérales comme des sources multilatérales, y compris ces prêts « à conditions normales » des IFM. Nous reviendrons aux IFM dans la partie suivante pour évoquer les détails de leur fonctionnement.

Il existe aussi des agences bilatérales ayant pour objet l'aide au développement mais qui fonctionnent d'une manière plus commerciale, offrant des participations au capital, des garanties et/ou des prêts à des taux proches du marché (par exemple : la KfW allemande, l'AFD française, la CDC anglaise ou la japonaise JBIC...). Ces agences présentent beaucoup de points communs avec les IFM.

L'APD pour le secteur de l'eau est en baisse depuis quelques années. C'est lié en partie à la baisse générale des aides, et

en partie à la forte chute des aides destinées aux grands barrages et aux systèmes de stockage de l'eau. Mais les perspectives s'améliorent et l'on devrait voir cette tendance s'inverser. D'ailleurs, pour respecter le Consensus de Monterrey, l'APD devra progresser de 25 % (c'est-à-dire, de 12,5 milliards de dollars) avant 2006. Les dirigeants des pays du G8 ont, par ailleurs, affirmé à Kananaskis que, « globalement, au moins 50 % de la nouvelle APD pourraient être distribués aux pays africains qui gouvernent d'une manière équitable, qui investissent pour la population et qui encouragent la liberté économique... Ainsi, nous ferons en sorte qu'aucun pays qui s'attache vraiment à lutter contre la pauvreté, à instaurer une bonne gouvernance et à engager des réformes économiques sérieuses ne se voit refuser la chance de réaliser les objectifs du Millénaire faute de moyens financiers ».

S'ils sont tenus, ces engagements, quand bien même les montants seraient inférieurs aux besoins, pourraient néanmoins se révéler déterminants dans la création de financements publics et privés plus conséquents dans les années à venir. Il est néanmoins important qu'un effort particulier soit consacré au secteur de l'eau, qui se voit attribuer une part relativement modeste des ressources. A dollar constant, l'aide bilatérale versée par les membres du CAD au secteur de l'eau avait pendant 20 ans augmenté de 9 % en moyenne chaque année. La baisse constatée au milieu des années 90 se retrouve dans l'ensemble de l'APD, en sachant que l'aide en faveur de l'eau a commencé à fléchir plus tard que dans les autres secteurs.

La part des aides consacrée à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement dans l'APD globale est restée relativement stable dans les années 90, s'élevant à 6 % de l'APD bilatérale et à 4 à 5 % de l'APD multilatérale. Ces dernières années, les aides globales accordées au secteur de l'eau se sont montées, en moyenne à 3 milliards de dollars par an. Par ailleurs, 1 à 1,5 milliard de dollars sont accordés chaque année au secteur de l'eau sous forme de prêts avantageux, par les grands IFM. Le Japon est, de loin le bailleur le plus important du secteur en termes de valeur, puisqu'il fournit environ un tiers des aides pour l'eau. USAID, l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Commission européenne réunis contribuent 44 % du montant global.

Le Rapport du CAD sur la Coopération en matière de développement de 1998 a mis en évidence la forte concentration des aides dans un nombre relativement restreint de pays bénéficiaires. Ainsi, en 1995-96, près des deux tiers des aides globales à destination du secteur de l'eau ont été distribués à 10 bénéficiaires. Selon les données, la répartition des aides se serait légèrement modifiée depuis quelques années. Entre

1997 et 2001, les 10 plus grands bénéficiaires ont reçu 48 % des aides globales destinées au secteur de l'eau. La Chine, l'Inde, le Vietnam, le Pérou, le Maroc et l'Égypte ont conservé leur place parmi ces pays. En revanche, la Turquie, l'Indonésie, la Tunisie et le Sri Lanka ont cédé leur place au Mexique à la Malaisie, à la Jordanie et aux territoires palestiniens.

L'analyse de 1998 révèle par ailleurs que, dans de nombreux pays, bien qu'une proportion importante de la population n'ait pas accès à une eau de bonne qualité, les aides perçues par ces pays restent très faibles, voire inexistantes. Cela semble encore être le cas aujourd'hui. En effet, seuls 12 % des aides globales versées au secteur de l'eau en 2000-2001 ont été distribués aux pays où moins de 60 % de la population avaient accès à une eau traitée, c'est-à-dire, la majorité des pays les moins développés.

Si l'objectif global est de doubler le montant total des ressources investies dans l'eau, on ne peut éviter les conclusions suivantes :

- Les gouvernements des pays développés doivent tenir leurs engagements en ce qui concerne le renforcement des aides au secteur de l'eau. L'aide au titre de l'APD devrait être doublée, en première étape.
- Les bailleurs individuels devront, eux aussi, concourir à la réalisation de cet objectif, dans la mesure de leur contribution actuelle au secteur de l'eau. Ce renforcement de l'APD doit, de préférence, prendre la forme d'une augmentation du montant des subventions. Les bailleurs et les IFM doivent s'employer à augmenter de façon substantielle la part de l'eau dans leurs engagements globaux.

Ces décisions doivent traduire la force de l'engagement des pays de l'OCDE à contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur considérable des besoins – notamment pour les populations rurales – et la faiblesse des contributions à ce secteur actuellement, l'objectif de doubler les ressources ne peut constituer qu'une première étape. Si les autres formes de soutien préconisées, notamment en matière de gouvernance, de formation des gestionnaires au niveau local, et de préparation de projets, se concrétisent rapidement, il faudra envisager une nouvelle augmentation de l'APD. Une fois les réformes engagées, en effet, le déploiement de ces ressources pourra contribuer de façon bien plus efficace à la réalisation des objectifs du Millénaire.

Pour s'assurer que ces efforts quantitatifs auront l'impact important escompté, l'augmentation de l'APD devra s'accompagner d'actions visant à accroître son efficacité.

- Les agences donatrices devront s'employer, sous la direction du Comité d'aide au développement de l'OCDE, à mettre en œuvre les recommandations du CAD, visant à accroître l'efficacité des aides. Elles devront viser une approche concertée dans ce secteur, afin d'éviter la dissipation et la fragmentation des ressources, si fréquentes dans les programmes antérieurs du secteur.

En admettant que l'APD soit bien doublée et que son efficacité soit améliorée, on risque malgré tout de se heurter à des difficultés dans la mise en rapport chaque année des montants disponibles avec les besoins. En effet, de longues périodes pourraient s'écouler avant que les flux financiers ne parviennent aux niveaux souhaités.

- Compte tenu de la forte consommation en capitaux des infrastructures de l'eau et la nécessité d'accélérer le versement de l'APD, il est important que les États mettent en place un organisme national ou international pour assurer le financement anticipé des décaissements prévus auparavant pour une période postérieure.

Compte tenu de la qualité de la garantie des pays de l'OCDE, un organisme de ce type bénéficierait naturellement de la note AAA, ce qui permettrait des financements encore plus importants au titre de l'APD, au moment le plus critique pour la réalisation de nos objectifs. Le Panel a appris avec plaisir que le Chancelier de l'Échiquier britannique compte soumettre des propositions semblables aux pays du G8. Nous sommes entièrement favorables à leur adoption.

Il existe un risque, auquel le Panel est sensible, de voir les aides au secteur de l'eau, une fois renforcées, « évincer » les prêts commerciaux, ce qui dissuaderait les autorités de l'eau de faire des efforts pour acquérir une plus grande autonomie financière. D'où l'importance d'utiliser ces aides pour faciliter ces flux, et non pour les remplacer. Il faut bien sûr procéder avec discernement dans chaque cas, mais il serait bon que les bailleurs agissent, en règle générale, dans le cadre des différentes stratégies nationales sur l'eau, et réservent l'APD aux actions destinées à réformer les institutions de l'eau afin d'en renforcer l'autonomie financière et commerciale.

- Au lieu de financer des projets ou des programmes entiers à l'aide de subventions, qui risquent d'étouffer les initiatives locales et de décourager la poursuite de l'autonomie financière, il est important que les bailleurs utilisent leurs ressources comme catalyseurs pour mobiliser d'autres flux financiers et pour favoriser l'autonomie d'autres acteurs

On peut également générer de nouvelles ressources pour le secteur de l'eau en « échangeant de la dette contre de l'eau ».

- Le Panel est favorable aux échanges « dette contre eau », afin d'accroître les moyens disponibles en monnaie locale pour le secteur de l'eau .

Nous tenons par ailleurs à signaler aux Etats de l'OCDE que les actions importantes proposées ici en matière de garanties méritent d'être traduites de façon concrète, aux côtés des autres types d'assistance, notamment dans les statistiques de l'APD, calculées par le Comité d'aide au développement (CAD). Les conventions actuelles en matière de rapport ne font apparaître les garanties que lorsque celles-ci donnent lieu à des décaissements – notamment suite à un défaut de paiement. A notre sens, cette pratique ne permet pas de rendre compte de l'importance réelle des risques divers acceptés à un moment donné par le pays bailleur.

- Nous invitons le CAD à étudier la possibilité de modifier sa présentation de l'évolution des APD nationales, afin de bien rendre compte de l'état des garanties.

MIEUX UTILISER L'APD

Malgré cette perspective séduisante, les aides publiques supplémentaires ne pourront financer qu'une petite partie de l'augmentation de moyens requise. Il est important de l'utiliser le mieux possible en la ciblant géographiquement et dans certains compartiments du secteur de l'eau. Il est également très important de soutenir certaines initiatives multilatérales importantes.

- Du point de vue géographique, l'APD doit privilégier les pays, surtout en Afrique, où les services des eaux font le plus défaut et où le retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire en matière d'eau est le plus important
- A l'intérieur d'un pays donné, les aides au titre de l'APD pour l'eau et l'assainissement doivent être orientées vers les régions, les communautés et les collectivités qui ont besoin de subventions publiques.
- A l'intérieur du secteur de l'eau, l'APD doit également privilégier les services nécessitant des ressources publiques, les fonds privés n'étant pas adaptés à la situation, par exemple, la gestion des ressources en eau, les grands dispositifs de stockage de l'eau, la prévention des crues, le renforcement des compétences, les grands projets d'irrigation et de drainage....
- L'APD bilatérale doit être utilisée pour soutenir différentes actions multilatérales importantes en cours, comme l'African Water Initiative, la Rural Water Supply and Sanitation Initiative de la Banque africaine de déve-

loppement, et le Programme spécial pour la sécurité alimentaire de la FAO, entre autres.

Le Panel tient à saluer en particulier l'action engagée par la Banque africaine de développement (voir Annexe 2), qui relève de manière franche et convaincante le défi difficile des partenariats pour l'eau au niveau de la base, en jouant un rôle de catalyseur entre les Etats, les municipalités locales, les collectivités et les ONG, qui apportent leur assistance financière et technique. La Banque africaine de développement serait par ailleurs l'intermédiaire pour les subventions des donateurs extérieurs. Les autres banques de développement régionales pourraient étudier la possibilité d'adopter des mécanismes semblables là où le besoin s'en fait sentir.

Il est important de déployer les aides avec imagination et créativité, en association avec d'autres types de ressources, comme les recettes locales, les dons volontaires, les prêts bancaires et les capitaux privés, afin d'assurer au secteur le financement le plus complet possible. Il est important, dans une optique de transparence et de responsabilité, de s'assurer que les groupes cibles perçoivent effectivement les aides qui leur sont destinées ; de même, il faut que l'association des aides publiques et des ressources privées serve indiscutablement le bien commun. Plusieurs solutions sont envisageables.

Tout d'abord, les aides peuvent être réservées aux frais généraux des organismes d'accueil destinés à l'origine à la création des institutions et à la préparation des projets. Elles peuvent, par exemple, servir de « capital initial », ou de fonds propres pour les fonds renouvelables, qui serait renouvelés ensuite en utilisant les recettes des exploitants ou d'autres moyens.

Deuxièmement, l'APD peut servir de garantie, moyennant rémunération, contre certains des grands risques du secteur de l'eau. Nous revenons sur ces mécanismes dans la partie suivante.

Une troisième solution, qui suscite beaucoup d'intérêt, concerne « l'output-based aid » (aide accordée en fonction de résultats précis) : elle est associée à des financements commerciaux pour les infrastructures, mais cible certains travaux ou services sociaux en particulier. Ce type d'aide peut également permettre de cibler les personnes pauvres avec plus de précision⁴² (Tableau 5.1.).

Les recommandations du panel sont les suivantes :

- Il convient d'utiliser les aides pour catalyser d'autres flux financiers, par exemple en finançant les frais généraux initiaux, en apportant des fonds propres aux fonds renou-

Tableau 4.1 Output-based aid⁴³

L'Output-Based Aid (OBA) figure parmi les stratégies de subventions pour aider l'approvisionnement en eau et d'autres services de base. L'OBA lie l'octroi de financements publics (émanant d'Etats, d'organismes bilatéraux ou d'agences multilatérales) à des services ou à des réalisations précises, assurés par des sociétés privées ou des ONG. Cette stratégie se démarque des techniques traditionnelles, qui consistent à utiliser des fonds publics pour financer des conduites, des pompes, des sites de traitement, ou d'autres installations physiques (c'est-à-dire les moyens) auxquels recourent les services publics.

L'OBA a quatre grandes applications dans le secteur de l'eau. Elle peut financer des subventions permanentes à la consommation, comme au Chili, où ces subventions servent à rembourser les factures d'eau de la population cible, celles des consommateurs à faibles revenus. Elle peut permettre le développement des réseaux d'eau ou d'égouts existants, par exemple, lorsque l'octroi des ressources est relié au nombre de nou-

veaux raccordements mis en service. Elle peut servir, par des subventions limitées dans le temps, à faciliter le passage à un système de tarifs plus proches des coûts réels. Enfin, l'octroi des subventions peut être relié à la réalisation d'objectifs écologiques précis (par exemple, le volume des eaux usées traitées jusqu'à un certain niveau). Ces quatre approches permettent de mieux préciser les populations cibles ou les résultats désirés, de mieux définir les responsabilités dans l'obtention des résultats, de renforcer les incitations à l'efficacité, et de mobiliser les financements privés en faveur des objectifs de développement.

La Banque mondiale a lancé son programme pilote OBA en 2002 et travaille actuellement, dans plusieurs régions, à différents projets pilotes dans le secteur de l'eau. Un partenariat mondial pour l'OBA a été lancé en 2003 pour faciliter la collaboration avec d'autres agences officielles sur les questions liées à cette stratégie.

velables, ou des garanties ou des aides basées sur les résultats (« output-based aid »).

- Les bailleurs de fonds doivent publier une déclaration annuelle concernant les effets de leurs actions dans la réalisation des objectifs du Millénaire sur l'eau, en indiquant :
 - le nombre de personnes ayant accédé à l'eau et à l'assainissement, grâce à leurs efforts
 - le « taux de réussite » moyen des projets engagés, c'est-à-dire, le nombre de personnes calculé ci-dessus, divisé par le montant des subventions engagées
 - l'« effet de levier » des aides, à savoir, le montant global des financements mobilisés pour les projets d'infrastructure concernés par leurs aides.

Institutions Financières Multilatérales (IFM)⁴⁴

Les IFM jouent un rôle important dans le financement de l'eau, grâce aux aides, aux prêts et aux garanties qu'ils apportent. Leur bilan est méritoire et ils ont la capacité de faire davantage. Même si leurs prêts ne représentent qu'une part modeste des besoins actuels en investissements, ils donnent le ton aux autres organismes grâce aux dialogues engagés avec les Etats bénéficiaires ou aux accords qu'ils définissent. Ils peuvent également alléger le risque des autres acteurs. Ils pourraient, enfin, accroître le montant de leurs prêts sans augmenter d'autant leurs propres emprunts ou leur capital, si certaines des contraintes auxquelles ils sont soumis étaient allégées.

Le Panel estime que la contribution des IFM sera essentielle dans la stratégie globale destinée à apporter les moyens financiers qui manquent, notamment au niveau le plus décentralisé. Ce problème a atteint un niveau tel qu'il convient de renverser l'architecture financière existante. Cette nécessité

sous-tend bon nombre des propositions qui suivent ; elle explique aussi pourquoi le Panel est aussi favorable à la mise en œuvre de l'initiative de la Banque africaine de développement pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural. Nous avons fait le choix stratégique de soutenir les nouvelles orientations, très importantes, du Groupe Banque mondiale.

- Nous préconisons, dans la mesure du possible, de confier la gestion et la coordination des nouveaux instruments financiers aux banques de développement régionales, celles-ci étant plus proches des politiques régionales de l'eau et pouvant entretenir des liens avec les collectivités et rester au fait des circonstances locales.

L'objectif d'accroître les prêts au secteur de l'eau suppose le renforcement des prêts aux régions qui ne peuvent bénéficier d'une garantie d'Etat. Certains IFM ne peuvent ou ne veulent pas accorder de prêts sans cette garantie. Les IFM les plus récents (comme l'EBRD) ne sont pas soumis à cette limite. Le Panel ne souhaite pas encourager les IFM à dépasser les limites de la prudence ; de même, il ne cherche pas à inciter les régions à des emprunts excessifs. Néanmoins, il tient à demander aux IFM de se donner les moyens d'accorder des prêts à ces institutions lorsque la prudence, les circonstances et leur mission les y poussent. Dans certains cas, les IFM devront revoir leurs statuts, mais pour l'essentiel, le travail consistera à prendre des décisions au sein de la Direction et du Conseil d'administration pour réinterpréter les pratiques et les statuts actuels.

- Les IFM ne pratiquant pas actuellement le crédit aux entités publiques non souveraines, doivent réévaluer leur politique, dans l'optique d'autoriser ce type de crédit, en respectant les critères de prudence traditionnels.

D'après le Panel, il ne fait aucun doute que l'un des rôles les plus importants des IFM dans le renforcement des moyens du secteur de l'eau concerne l'utilisation des programmes de garantie pour encourager d'autres types de financement⁴⁵. Mais, pour ce faire, il faudrait que les politiques des IFM en matière de « décompte » des garanties soient modifiées. Une des difficultés réside dans le système des « provisions », manière dont les prêts et les instruments voisins sont pris en compte comme risques potentiels sur les réserves et le capital. Le Panel a constaté que les garanties, comme d'autres instruments de protection contre les risques, sont traités comme des prêts, c'est-à-dire, en comptant la garantie comme équivalente à un prêt ayant une exposition au risque de 100 % du montant. Or cette politique ne favorise pas l'utilisation de garanties. Pour le Panel, il est important de faire évoluer ces pratiques, afin que les IFM puissent jouer leur rôle, très important, dans ce secteur.

- Il est important que les IFM revoient leur politique en matière de provisionnement du capital, lorsque celle-ci place des contraintes excessives sur l'utilisation de garanties.

Les garanties représentent l'un des principaux instruments de rehaussement du crédit, utilisés par les IFM pour faciliter le flux des dettes à long terme, en monnaie locale ou étrangère, en faveur du financement des infrastructures de l'eau. Il faut une certaine souplesse pour bien mettre à profit ces instruments. Si les IFM sont, pour la plupart, en mesure d'émettre des garanties de façon autonome, certaines sont limitées par leurs statuts, qui ne leur permettent de garantir que les prêts auxquels ils sont associés. Cette obligation de participation complique la structure des opérations de financement, puisque l'IFM concernée doit accorder un prêt direct à l'emprunteur même si celui-ci ne demandait qu'une garantie.

- Les IFM soumis à une obligation de participation devraient étudier la possibilité de modifier leurs statuts afin d'accorder des garanties de façon autonome, sans lien avec des prêts de leur part.

LE FINANCEMENT DE GRANDS TRAVAUX HYDRAULIQUES

Dans les années 90, on a assisté à un mouvement de pendule contre la construction de barrages, de réservoirs, de réseaux de transfert d'eau et d'autres grands projets hydrauliques. Les détracteurs citaient la détresse et les coûts imposés aux populations déplacées, les conséquences négatives des structures pour l'environnement, les dépassements de budget importants et les résultats décevants de bien des projets. Les organismes parrainant ou finançant ces projets, et en particulier les barrages, ont reçu des demandes insistantes pour que les

modalités et les normes appliquées dans ces projets soient à la fois plus rigoureuses et plus détaillées.

Concrètement, ce durcissement de l'opinion a entraîné l'arrêt de la quasi-totalité des prêts de la Banque mondiale et de la BIAD pour les barrages et les projets d'irrigation associés, une réduction des prêts de la BAsD et de la BAfD, ainsi qu'une baisse du nombre des interventions des organismes bilatéraux. Les conséquences ont été particulièrement graves pour les pays les plus petits ou les plus pauvres, qui comptent souvent plus sur l'APD et les IFM que les autres pays. Les pays en voie de développement dont les ressources financières sont suffisantes, ont continué d'aménager et de construire des installations par leurs propres moyens, sans aide ni assistance technique de la part des IFM, et souvent sans respecter les normes écologiques ou sociales qu'ils auraient été amenés à respecter. Dans certains pays, et surtout en Afrique, où le stockage de l'eau est le plus urgent, certains projets ou travaux urgents ont subi des délais catastrophiques, faute de moyens financiers.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de certaines des critiques émises, le Panel estime que le retour de pendule a été trop violent. La réaction aux projets de barrages, notamment, semble excessive et va à l'encontre du progrès. Il faut relancer les aides et les prêts des IFM pour la conservation de l'eau et les projets annexes, à condition de mettre en place les mesures de protection nécessaires pour la société et l'environnement, si nous voulons répondre aux besoins futurs en matière de conservation de l'eau, de prévention des inondations et du développement de l'irrigation. L'Afrique, en particulier, présente de graves insuffisances à cet égard, et connaît donc des sécheresses et des inondations extrêmes. Dans de nombreuses régions, l'eau de bonne qualité est en baisse constante en raison de l'épuisement des ressources ou de la pollution des nappes phréatiques (elle-même due aux changements climatiques, à l'absence de mesures de protection ou à des prélèvements excessifs). La réalisation des objectifs du Millénaire grâce à des actions durables passera, dans de nombreux cas, par la restauration des nappes phréatiques et la création de dispositifs de stockages souterrains.

Les pouvoirs publics et les populations concernées dans ces pays ne pourraient que saluer le retour à ce secteur des IFM et des bailleurs de fonds. Un signe positif dans ce sens est apparu lorsque la Banque mondiale a annoncé, par le biais de sa Stratégie pour les ressources en eau, qu'elle se réengageait en faveur de la construction de ces infrastructures « à risque et à rendement élevés » et de la préparation d'un nouveau « plan de développement qui s'intéresse en priorité au risque de développement, en visant une prise de décision rapide, prévisible et transparente »⁴⁶.

- Les IFM et les bailleurs de fonds doivent relancer leurs aides en faveur des projets de stockage des eaux de surface et des eaux souterraines, en respectant les enjeux sociaux et écologiques.

Crédit commercial international

Il existe différents types de crédit commercial au niveau international, qu'il s'agisse de prêts bancaires ou d'obligations. Les prêts et les émissions d'obligations souverains sont garantis par le pays d'accueil. Les prêts commerciaux pour les projets de services publics se divisent en deux grandes catégories : avec ou sans recours. Les prêts dits « avec recours » sont réservés aux sociétés ou aux entreprises. Celles-ci choisissent, ensuite, comment employer ces ressources ; le risque revient entièrement à l'emprunteur, c'est-à-dire, à la société ou l'entreprise. Les prêts dits « sans recours », que l'on appelle également les prêts de « financement de projets », sont accordés à des organismes dédiés (OD), sans possibilité ou avec une possibilité limitée de recours à la société-mère, qui peut parrainer, voire détenir des actions dans ces organismes.

Dans le cas des prêts garantis par l'Etat ou les prêts avec recours à des sociétés, il n'y a généralement pas d'indication quant au projet ou au secteur auquel sont destinées les ressources. Les prêts avec recours ont l'avantage d'être plus simples et plus rapides à monter que les prêts sans recours. En revanche, il existe des inconvénients, qui peuvent se révéler supérieurs aux avantages : suite à des changements de politique, les fonds peuvent être retirés à un secteur pour viser un autre projet ; la capacité du bilan induit des contraintes de facto, notamment sur l'effet de levier des entreprises ; on peut retrouver des risques indésirables au bilan ; il est difficile d'organiser des projets dont les différents partenaires présents n'ont pas la même solvabilité.

FINANCEMENT DE PROJETS

Les prêts au titre du Financement de projets obligent à accepter une exposition intégrale au risque de l'OD, les intérêts et le remboursement de la dette étant fonction de la santé financière de cette entité, et non de la société-mère. Etant donné que le remboursement du prêt reposera sur les seules recettes du projet, ces projets sont en général bien montés : les risques du projet sont répartis de façon explicite, d'après un cadre contractuel, entre les parties les mieux à même de les gérer ou de les alléger.

L'industrie du financement de projets répartit les risques de la façon suivante :

- Le risque souverain ou risque « politique » : il s'agit des risques liés aux opérations dans un pays ou une région donné(e). Parmi ceux-ci, il convient de citer : la nationalisation, l'expropriation, la convertibilité de change, la rupture de contrat, la guerre, les émeutes, etc. Les assureurs et les garants retiennent souvent une définition restrictive du terme, tandis que la réalité peut être très vaste.
- Le risque commercial : on fait souvent une distinction entre la période qui précède la réalisation et celle qui la suit, la réalisation désignant le stade de la construction se terminant par la « remise des clés » à l'opérateur. Les risques antérieurs concernent la construction, les éventuels retards et les dépassements de budget. Les risques postérieurs concernent le risque d'exploitation, les technologies, le risque lié aux recettes et au marché, les cas de force majeure, etc.

Le financement de projet a permis la réalisation de nombreux projets dans le monde, notamment durant la période faste des années 90. En effet, les prêts accordés dans le monde au titre du financement de projet (tous secteurs confondus) en 2002 représentaient 76 milliards de dollars, alors qu'il s'agissait déjà d'une baisse de 43 % par rapport à l'année précédente, liée aux raisons évoquées ci-dessous. Malgré l'importance de ces sommes, le secteur de l'eau n'a reçu que 157 millions de dollars (moins de 0,3 % du montant global). Par ailleurs, en 2000, 2001 et 2002, le secteur de l'eau n'a vu aucune émission d'obligations.⁴⁷

| Mds de dollars US | 2002 | 2001 | 2000 |
|--|------|-------|-------|
| Prêts dans le monde | 62,2 | 108,5 | 110,9 |
| Evolution par rapport à l'année précédente (%) | -43% | -2% | |
| Dont secteur de l'eau | 0,16 | 0,76 | 0,0 |
| % secteur de l'eau | 0,3% | 0,7% | 0,0% |
| Obligations (monde) | 13,8 | 25,0 | 20,8 |
| Evolution par rapport à l'année précédente (%) | -45% | +20% | |
| Dont secteur de l'eau | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Au cours des dernières années, seuls les prêts bancaires – étrangers ou nationaux – semblent avoir été utilisés pour le financement privé des projets dans le secteur de l'eau. Le financement par obligations sur les marchés d'emprunts à moyen ou à long terme reste possible à l'avenir. Seulement, dans le premier cas, la complexité des projets, la notation de plus en plus rigoureuse du crédit et l'absence générale de données d'expérience concernant les projets du secteur

de l'eau semblent se conjuguer pour refroidir les ardeurs des investisseurs en obligations pour le financement de projets dans ce secteur, notamment sur les marchés émergents.

S'agissant des prêts, le tableau ci-dessus traduit l'effet de plusieurs éléments défavorables : le ralentissement économique dans le monde ; les effets de la « fuite » des investisseurs vers des placements plus solides, suite aux scandales financiers de sociétés comme Enron ou WorldCom ; les effets des événements du 11 septembre 2001 ; les dévaluations et les tensions financières rencontrées sur des marchés clés de l'Amérique du Sud ; les fusions dans le secteur bancaire, qui ont conduit à une réduction des capacités ; la forte exposition des banques au risque commercial dans le secteur de l'énergie aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. De plus, des difficultés pourraient résulter d'une modification éventuelle de la politique du Comité de Bâle, et leurs conséquences sur les prêts au titre du financement de projets (notamment, une hausse des exigences en capitaux propres pour les prêts de niveau 1) n'ont pas encore été évaluées (voir ci-dessous).

Chacun de ces éléments contribue à réduire la demande internationale des banques en matière d'exposition aux prêts à l'étranger, notamment dans les pays émergents. Néanmoins, certains continuent de penser que les projets d'envergure internationale, présentant une structure solide (notion déjà relative), trouveront preneur parmi les banques commerciales internationales. On parle alors de projets « bancables ».

LES PROJETS « BANCABLES » ET LA RÉPARTITION DU RISQUE

Le comportement des banques sera, en général, défini par des critères commerciaux. Aussi faudra-t-il assurer la « bancabilité » des projets si l'on veut obtenir un prêt : il faut, en effet, que les banques aient l'assurance d'être remboursées une fois le projet réalisé. Le secteur privé n'acceptera pas de prêter de l'argent à des projets dont les fondements économiques ne sont pas assurés, estimant que les chances de se voir rembourser et de dégager une plus-value sont trop minces.

Pour les banques, le risque souverain constitue la difficulté principale à l'octroi de financements pour des projets dans le secteur de l'eau dans les pays émergents. Il convient de ne pas compliquer la répartition des risques commerciaux à l'excès : les risques doivent être affectés aux acteurs les mieux équipés pour les gérer. Ainsi, le risque de construction sera affecté aux entreprises de travaux, le risque d'exploitation aux compagnies des eaux, l'assurance commerciale aux assureurs/souscripteurs, etc.

LE RISQUE SOUVERAIN

Les banques ont, au cours de leur histoire, appris à se méfier des risques politiques : la nationalisation, la rupture de contrat, la dévaluation de la monnaie, la transférabilité et la convertibilité, la guerre, les émeutes, les rébellions... Est également prise en compte l'expérience passée du pays dans le développement de projets, quelle que soit sa solvabilité ou sa richesse. Le contexte réglementaire et l'engagement du pays en faveur de la stabilité sont aussi essentiels.

Les banques ne sont pas prêtes à accepter un risque souverain trop important, d'autant que les échéances requises en matière d'eau sont longues. Pour de tels risques pour des durées de prêts raisonnables, il faudra associer des agences de crédit export (ACE) et les IFM, pour apporter une assurance ou des garanties⁴⁸ pour l'élément souverain du risque de projet. Ces crédits à l'exportation peuvent également être proposés sous forme de prêts directs aux organismes ou aux projets importateurs. Le sous-chapitre suivant évoque le rôle des ACE ainsi que les propositions du Panel pour cette partie du marché.

A cet égard, la simplification des règles régissant l'assurance et/ou les garanties du risque politique, ainsi que l'assouplissement des exigences en matière d'information, se révéleraient très utiles

PRÉOCCUPATIONS COMMERCIALES

Aux yeux des organismes prêteurs, il faut que les tarifs soient économiques, justes et fixés sur la base d'un recouvrement des coûts durable. Or les tarifs constituent souvent un enjeu politique. Le rendement en capitaux propres doit être suffisamment important pour bien traduire le risque endossé par les investisseurs. Les organismes prêteurs accordent aussi beaucoup d'importance à cette question, les capitaux propres constituant le « matelas » pour le service de la dette. A cet égard, il convient de fixer les tarifs des régions voisines avec beaucoup d'attention. Toute anomalie dans les tarifs de l'eau des régions adjacentes peut entraîner le mécontentement des consommateurs, tout en favorisant la tension entre clients et opérateurs.

Les risques financiers, tels que l'inflation et les taux d'intérêt réels, sont à la charge des utilisateurs de l'eau ou des groupes qui acquittent les charges. Les tarifs facturés pour les services d'eau devront être indexés pour protéger le projet de ces éléments macroéconomiques. Le projet ne devra pas présenter d'exposition aux risques de dévaluation, de transférabilité, de convertibilité (facilité de trésorerie en cas de dévaluation...).

Le risque lié aux modifications de la législation en matière d'environnement ou les coûts des modifications de la réglementation sont généralement répercutés sur les préleveurs d'eau et/ou les clients. La transparence est essentielle pour les appels d'offres et les banques se préoccupent de l'utilisation effective des fonds (et, bien entendu, de l'absence de toute forme de corruption).

La renégociation des documents définissant les conditions de concession risque de compromettre à terme la crédibilité du mécanisme d'appel d'offres. Or, cette renégociation se révèle souvent essentielle, en raison de la pauvreté des informations proposées aux offrants avant l'octroi du contrat. Aussi voit-on souvent l'ampleur des projets ou des investissements évoluer au cours de la concession.

LES MODALITÉS

La forte consommation en capitaux et en temps du « financement de projets » permet de dégager des économies d'échelle très importantes. L'échelle constitue, en effet, un frein important aux prêts du secteur privé en direction du secteur de l'eau. Aussi, même si de nombreux projets modestes sont proposés dans le secteur, les banques ne s'intéresseront le plus souvent qu'aux projets nécessitant entre 50 et 100 millions de dollars.

En ce qui concerne les financements privés, l'échéance (la durée du prêt) traduit le mieux l'attrait de l'organisme prêteur pour un projet donné. En règle générale, il est nécessaire de privilégier les échéances longues, les projets dans le secteur de l'eau étant normalement conçus pour créer des installations à long terme. Etant donné que la teneur de ces projets est souvent locale, il convient de privilégier les ressources locales, dans la mesure du possible.

ACCROÎTRE LE MARCHÉ

Le tableau 3.1 du chapitre 3 fournit une description de la segmentation du marché pour les projets internationaux de l'eau. Le tableau 4.1 montre une approche conceptuelle des possibilités d'extension du marché à des projets de financement dans le secteur de l'eau.

- *Multiplier les financements de projets.* Les résultats dépendront du développement d'un marché pour les projets de l'eau en parallèle avec l'existence d'un suivi des expériences et d'un historique sérieux. Ce mécanisme permettra de réduire la taille minimum de financement du projet en réduisant sa complexité et en simplifiant l'information nécessaire. La baisse du seuil de taille minimale de ces projets signifie qu'un plus grand nombre d'entre eux pourra être financé grâce à cette technique.

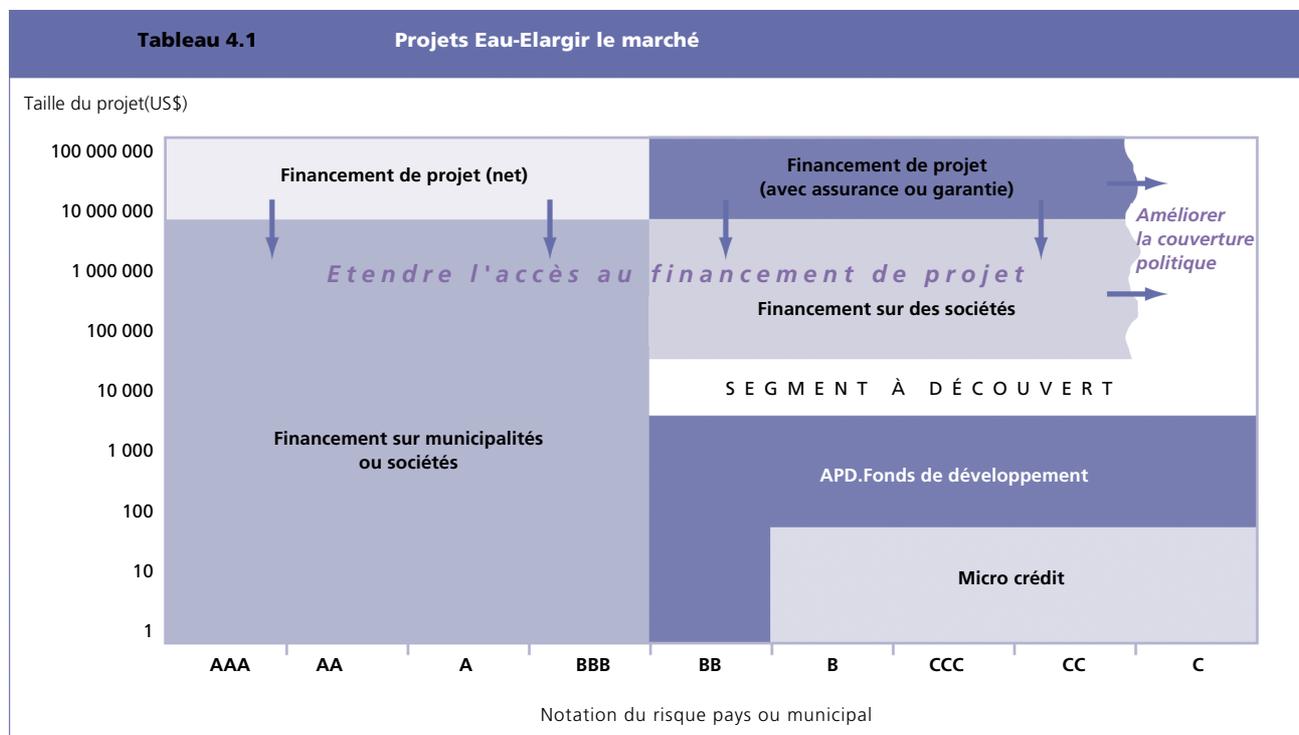


Figure 4.1

- *Accroître la couverture politique des projets*: par des changements dans la couverture du risque politique par les ACE et par les IMF afin de faciliter les projets dans les régions plus « difficiles ». L'accroissement de la couverture du risque politique augmente la solvabilité de pays et de collectivités auparavant considérés comme faibles en matière de risque.

Ces deux initiatives permettront de réduire la dimension du « secteur exposé » qui comporte des projets qui n'auraient pas pu bénéficier de financements autrefois.

L'hypothèse de départ, dans cette démarche veut que les projets à financer soient intrinsèquement solides et viables. En pratique, de nombreux projets ne pourraient pas être économiquement viables sans le secours de subventions sous une forme ou une autre. Cependant, cela n'empêche pas ces projets d'être financés à condition que la subvention soit pérenne, qu'elle permette le remboursement de la dette et la récupération de l'investissement engagé. De plus, l'accroissement du marché de financement de projet libérera des fonds à buts collectifs, augmentant ainsi le montant total des sommes consacrées à l'investissement pour le secteur de l'eau.

Pour résumer les méthodes d'accroissement du marché pour le financement de projets pour l'eau (plusieurs ont été proposés dans les sections précédentes), le Panel émet les recommandations suivantes :

- Les banques doivent dans un premier temps se concentrer sur des transactions précisément adaptées, cueillir le « fruit le plus mûr » et développer un suivi écrit et un historique du marché.
- A mesure que le marché du financement de projets dans le secteur de l'eau se développe, les banques doivent tenter de standardiser l'information demandée et de simplifier les procédures financières et commerciales. Si les projets sont plus faciles à finaliser, avec peu de temps et d'effort, les coûts fixes intégrant les charges légales, financières et autres seront réduits, autorisant ainsi la réalisation de plus petits projets de financement.
- Les gouvernements, les IFM et les banques doivent encourager le développement des marchés locaux de capitaux grâce auxquels les projets peuvent trouver tout ou partie de leurs fonds afin de permettre une meilleure adéquation monétaire entre les recettes et les emprunts.
- Les IFM et les ACE doivent augmenter et étendre la couverture du risque politique aux projets, y compris l'utili-

sation des garanties des IFM et l'assouplissement des règles des ACE sur les garanties et l'assurance.

- Les banques et les autres acteurs impliqués doivent développer et utiliser des techniques de financement innovantes comme :
 - La sécurisation ou la garantie additionnelle de prêt/dettes en obligations (i.e. la combinaison d'un certain nombre de prêts pour des projets individuels au sein de groupements, qui sont alors garantis par d'autres prêteurs).
 - Un mécanisme de soutien de trésorerie en cas de dévaluation

FACILITÉ DE TRÉSORERIE EN CAS DE DÉVALUATION

Le Panel estime que le risque de change et les difficultés inhérentes à la lutte contre ce risque constituent un obstacle de taille pour les investisseurs privés et les organismes de financement commerciaux

- Le Panel propose donc la mise en place d'une facilité de trésorerie en cas de dévaluation, pour réduire les conséquences des variations du taux de change dans les projets de l'eau au niveau non souverain.

Les exploitants de services d'eau, ou les projets des secteurs public ou privé, auraient ainsi la possibilité de recourir à ce mécanisme afin de remplir leurs obligations en matière de dette étrangère (service de la dette), qui deviennent brusquement plus lourdes en cas de fortes dévaluations. La gestion du mécanisme serait confiée à une agence internationale, à la solidité financière reconnue (un ou plusieurs IFM, par exemple). Ce mécanisme permettrait de rembourser aux prêteurs étrangers la part de la dette (et peut-être des capitaux propres) excédant les capacités de remboursement du projet. Les montants décaissés dans ce cadre constitueraient des prêts à long terme à l'Etat (ou aux entités publiques non souveraines, avec garantie de l'Etat). Ces prêts seraient ensuite garantis ou remboursés par le pays d'accueil, qui lèverait une surtaxe spécifique sur les tarifs de l'eau sur une période adaptée aux circonstances politiques et sociales. Cette organisation permettrait, d'après nos prévisions, de générer des revenus suffisants pour le remboursement du prêt à terme.

Cette facilité jouerait dans les cas suivants :

- Les projets, qu'ils soient gérés par les secteurs public ou privé, qui fournissent des services essentiels tels que l'eau, l'énergie, les transports ou les télécommunications

- Les projets dans lesquels l'opérateur est soumis à une obligation de résultats et à une réglementation définie par l'Etat, par exemple en matière de tarifs ou de dépenses d'investissement
- Les projets dans lesquels l'opérateur n'a aucune possibilité de parer aux conséquences de la dévaluation par une augmentation des tarifs, tandis que les partenaires engagés dans le projet, tels les autorités locales, ne peuvent l'empêcher.

Dans le cas d'un appel d'offre concurrentiel, cette facilité devra être accessible à tous les offrants, dans un souci d'équité.

D'autres indications concernant cette facilité sont données en Annexe 1.

LE « NOUVEL ACCORD SUR LES CAPITAUX » BIR/BASEL

Le comité de Bâle sur la surveillance des banques, qui fait partie de la Banque des règlements internationaux (BRI), a suscité une vague d'inquiétude lors de l'annonce de sa proposition initiale sur le Nouvel accord de Bâle sur les capitaux, « Bâle II ». Les observations quant au traitement des prêts au titre du financement de projets ont particulièrement inquiété les praticiens de ce secteur. Sans l'annoncer explicitement, les propositions de Bâle II ont laissé entendre que les prêts des banques commerciales, accordés à des projets spécifiques, seraient bientôt soumis à des règles bien plus strictes en matière d'attribution des capitaux, dans le cadre de Bâle II.

Le comité de Bâle partait du principe que les risques associés au financement de projet étaient plus importants que ceux des prêts commerciaux classiques. C'était ne pas tenir compte de la structuration, bien plus rigoureuse, des prêts pour le financement de projets. Les analyses révèlent d'ailleurs que les défauts et les pertes sont sensiblement inférieurs dans le cas du financement de projet que dans celui des prêts généraux. Le comité de Bâle a reçu de nombreuses remarques et suggestions de la part de l'industrie, suite à ces propositions de janvier 2001.

Après avoir réétudié la situation pendant une bonne partie de l'année 2002, le comité de Bâle a simplifié ses propositions concernant le financement de projets et les prêts spécialisés. Sous Bâle II, il appartiendra aux banques d'évaluer l'adéquation de leurs capitaux et de leurs risques résiduels, en mettant en œuvre une démarche de notation interne. Par voie de conséquence, les banques pourront désormais traiter ces prêts de la même façon que leurs autres expositions aux entreprises.

Le comité de Bâle a initié une enquête quantitative sur les impacts (EQI) en octobre 2002⁴⁹ afin de permettre aux banques d'évaluer l'impact de Bâle II et de revenir avec leurs observations. Ensuite, le comité de Bâle parachèvera son nouvel accord sur les capitaux, dont la publication est annoncée pour le quatrième trimestre 2003, la mise en œuvre étant prévue avant fin 2006. Pour les praticiens du financement, le processus de Bâle n'est sans doute plus aussi dangereux qu'il l'était à la fin 2001, mais il reste à voir son impact réel et à mesurer les menaces potentielles. Il est évident que, si les besoins en capital au titre du financement de projets s'accroissent, les conséquences pourraient être graves pour le marché du financement de projets, actuellement creux, en réduisant encore plus les fonds disponibles.

Agences de crédit export (ACE)

Au Sommet mondial de Johannesburg en 2002, les agences de crédit export ont accepté de s'impliquer dans le développement durable selon les termes suivants :

« S'appuyant sur les avancées réalisées dans les disciplines du crédit à l'exportation (taux d'intérêts, aide liée et primes de risque) et conscients des nouveaux enjeux liés notamment à l'évolution de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les membres et les participants des agences de crédit export continuent à rechercher, dans les différents forums de l'OCDE, à éliminer les distorsions commerciales et à instaurer un environnement concurrentiel équitable pour les exportateurs. Ces objectifs seront complétés par des aspects plus qualitatifs de l'activité des Etats (par exemple l'environnement) dans le cadre plus large de la bonne gouvernance et du développement durable. »
(texte du Plan de mise en œuvre)

Lors de ce Sommet, l'eau et l'énergie renouvelable ont été identifiées comme les deux domaines prioritaires de développement dans lesquels les agences de crédit export peuvent jouer un rôle.

Le Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits à l'exportation a vu le jour au début des années 1970 et a démontré son efficacité avec l'élaboration en 1978 de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, première étape d'une campagne de 20 ans ayant largement contribué à éliminer les subventions explicites de la pratique des crédits à l'exportation officiels. Parmi les grandes étapes de cette campagne, on peut également citer la mise en place dès le début des années 1980 de taux d'intérêt fondés sur le marché, l'établissement au début des années 1990 de restrictions sur l'utilisation de l'aide liée et la coordination des

primes de risque à la fin des années 1990. Depuis les travaux sur les primes à la fin des années 1990, le groupe de travail a concentré ses efforts sur les aspects plus « qualitatifs » (corruption, dépenses improductives et environnement) des crédits à l'exportation et a tenté d'utiliser ces crédits comme levier pour atteindre des objectifs sociaux plus vastes. Le succès dans ces domaines ne s'est pas encore matérialisé.

Cette volonté de lier les crédits à l'exportation et les objectifs sociaux suscite des réactions extrêmement diverses parmi les Etats, aussi les chances de parvenir à un véritable consensus sont-elles minces. Même si le groupe de travail sur les crédits à l'exportation a élaboré un accord sur la corruption, une convention sur les dépenses improductives et des « approches communes » concernant l'Environnement, aucun de ces documents n'a de force obligatoire et ne constitue une véritable avancée vers la réalisation des objectifs sociaux.

Le groupe de travail sur les crédits à l'exportation réfléchit actuellement à la manière dont il peut concilier ses fonctions avec le rôle croissant de l'Organisation Mondiale du commerce (OMC). La question est de savoir qui, de l'OCDE ou de l'OMC, deviendra l'organe de régulation des crédits officiels à l'exportation. Pendant ce temps, on assiste à une utilisation accrue des « guichets commerciaux », de l'aide non liée et d'options de financement hors des limites de l'Arrangement de l'OCDE.

De nombreuses organisations, en particulier les ONG, préconisent par ailleurs qu'un pourcentage spécifique de l'activité des agences de crédit export soit réservé à des projets liés à l'énergie renouvelable (à Johannesburg, le chiffre de 10 % a été suggéré). Bien que cette idée n'ait pas été formellement adoptée à Johannesburg, nombre de capitales la prennent très au sérieux. Ainsi, les États-Unis ont pris la décision de faire de l'eau un axe prioritaire de l'activité de l'Ex-Im Bank et de l'OPIIC et ils se sont engagés à doubler les ressources consacrées à l'eau dans les cinq prochaines années. En 2000, l'Ex-Im Bank n'a consacré que 42 millions de dollars à des projets liés à l'eau, soit moins de 1 % de son budget annuel. Un fonds d'actions de l'OPIIC a investi environ 42 millions de dollars dans des projets liés à l'eau. Pour diverses raisons, notamment l'insuffisance de projets solvables, aucun de ces mécanismes n'a été exploité au maximum de son potentiel.

Ces dernières années, les agences de crédit export des pays de l'OCDE ont fourni aux pays en voie de développement (secteurs public et privé) des crédits à long terme d'un montant total de 70 milliards de dollars par an pour l'achat de biens et services dans les pays membres de l'OCDE. Probablement moins de 1 % de ce montant a été alloué à des

projets liés à l'eau et à l'énergie renouvelable. Dans ce contexte, le panel recommande que tous les pays de l'OCDE et leurs agences de crédit export emboîtent le pas aux États-Unis et doublent les crédits destinés au secteur de l'eau dans les cinq prochaines années.

DÉPENSES LOCALES

En vue d'actualiser l'Arrangement de l'OCDE et d'aligner ses processus sur les principes de l'OMC, le gouvernement norvégien a proposé la suppression de toutes les limites restreignant le soutien des dépenses locales par les agences de crédit export. Il justifie sa proposition par le fait que les limites de financement des dépenses locales constituent un véritable obstacle pour nombre de projets, en particulier les projets d'infrastructure, dans les pays en voie de développement. Cette proposition n'a pas été soutenue par d'autres agences de crédit export ; la plupart des agences qui imposent des limites à la part de dépenses locales, sont opposées à l'idée de relever les plafonds par dollar exporté. Cependant, compte tenu de l'importance des dépenses locales dans les projets liés à l'eau, cette proposition pourrait avoir un gros impact.

Voici les propositions spécifiques du panel concernant les agences de crédit export :

- L'OCDE doit envisager d'introduire dans l'Arrangement une exigence stipulant que 2% à 3% des crédits annuellement octroyés par les agences de crédit export soient réservés à des projets liés à l'eau. Une telle mesure permettrait de générer un flux de financement supplémentaire estimé entre 1,5 et 2,5 milliards de dollars par an pour les projets liés à l'eau dans les pays en voie de développement.
- L'OCDE doit envisager d'accorder des délais de remboursement de 20 ans (actuellement ce délai est de 10 ans) pour les projets liés à l'eau. Bien qu'aucun secteur ne bénéficie de mesures incitatives, l'OCDE pourrait (à l'exemple de ce qu'elle a fait pour les financements de projets) accorder une flexibilité spéciale aux secteurs qu'elle choisirait. Cette flexibilité serait probablement d'instaurer des délais de remboursement plus longs et d'établir le profil de remboursement en fonction des flux de trésorerie.
- L'OCDE doit envisager de relever les plafonds de crédit de 15 % (pourcentage maximum actuel) à 50 % de la valeur des exportations pour couvrir les dépenses locales dans les projets liés à l'eau. Une telle mesure assurerait une augmentation substantielle du financement des

dépenses locales en cette période où seuls des financements limités et coûteux sont disponibles.

- Les agences de crédit export doivent envisager d'offrir des garanties et des prêts en monnaie locale.

Investissements et gestion privés

La participation du secteur privé (PSP) sous ses diverses formes est une possibilité offerte aux Etats et aux autorités responsables de l'eau pour développer le secteur. A la lumière de l'expérience résumée plus haut, le panel a adopté une position pragmatique sur cette question. Il est clair que les entreprises publiques du secteur de l'eau, desservant aujourd'hui 97 % de la population, doivent agir de manière décisive pour atteindre les objectifs de la déclaration du Millénaire. Cela signifie réformer leur mode de fonctionnement et leur gestion financière, améliorer les relations avec leurs clients et susciter la confiance de leurs financiers et investisseurs, qu'ils soient publics ou privés, etc. C'est une tâche titanesque qu'il est indispensable de mener à bien.

Il est clair également que les zones rurales et les banlieues pauvres des villes ne connaîtront aucune réelle avancée sans une totale coopération avec les communautés locales. A cet égard, on ne peut surestimer le rôle des ONG actives sur le terrain. Les responsabilités de l'opérateur public et celles du propriétaire des infrastructures (le plus souvent la municipalité) doivent être clairement définies et parfaitement délimitées. Une autorité publique doit assurer un rôle de régulateur avec un mandat et des responsabilités clairement définis, et superviser l'opérateur public autant que le privé. Il relève de la responsabilité de l'autorité publique d'établir les objectifs, d'énoncer explicitement les politiques tarifaires, de définir les besoins en investissements et de déterminer les sources de financement. A ces conditions, il y a de la place non seulement pour les entreprises publiques mais aussi pour les opérateurs privés, lesquels peuvent utiliser leur expérience et leurs compétences et montrer ainsi la voie vers une efficacité accrue et une meilleure satisfaction des clients.

LE RÔLE DES PETITS ENTREPRENEURS LOCAUX

Les discussions autour de la participation du secteur privé partent souvent du principe que l'investissement est le fait des grandes multinationales, lesquelles ne desservent aujourd'hui que 3 % environ de la population des pays en voie de développement. Il existe un autre secteur privé composé de grands et petits opérateurs implantés localement. Quelques-unes des grandes concessions sont des joint ventures entre des multinationales et des entreprises locales. Des entreprises privées

locales sont souvent impliquées dans la construction et la sous-traitance. Les petits entrepreneurs locaux sont très présents dans les grandes villes à faibles revenus et offrent des services qui complètent la couverture assurée par les entreprises publiques et compensent ses déficiences. Il est vrai toutefois que, dans nombre de pays en voie de développement, l'expansion de la participation du secteur privé est entravée par les politiques officielles, et que cette importante source de croissance n'est pas pleinement exploitée.

Des études réalisées en Afrique, en Amérique latine et en Asie montrent que les populations non raccordées à un réseau de distribution d'eau se concentrent dans les zones à faibles revenus et qu'une grande partie de ces populations compte sur les services alternatifs fournis par de petits prestataires privés. Le pourcentage des populations desservies par des petits prestataires privés de services d'eau est de 6 % à Delhi, 10 % à Dhaka, 19 % à Ho Chi Minh-Ville et même 44 % à Jakarta.⁵⁰

L'implication des petits prestataires privés revêt plusieurs formes, aussi une politique unique ne serait pas appropriée. Le rôle du secteur privé a pris de l'ampleur suite aux échecs des institutions publiques : un secteur public réformé et plus réactif se traduirait vraisemblablement par une baisse de la part de marché des prestataires privés, mais pas nécessairement par une diminution de leur rôle en termes absolus. En effet, les prestataires privés locaux jouissent de nombreux atouts tels que la proximité des consommateurs, la flexibilité, l'utilisation des matières et de la technologie locales, l'adaptation aux exigences des clients. Attention, ce ne sont pas des saints non plus ! On dénombre effectivement de nombreux cas de monopole et d'extorsion, et la qualité de l'eau est souvent pire que dans les réseaux d'alimentation publics. Lorsqu'on s'engage dans la voie d'un partenariat avec des prestataires privés, il est important de reconnaître et comprendre leur rôle potentiel et les contraintes auxquelles ils sont soumis, puis de faciliter leur accès progressif aux marchés financiers dans un cadre réglementaire rigoureusement défini.

- Les Etats et les institutions de l'eau doivent reconnaître le rôle actuel et potentiel des petits prestataires de services d'eau et d'autres acteurs du secteur privé local, établir un cadre juridique propre à encourager les investissements à plus long terme provenant de cette source y compris leur rôle dans les concessions privées et la décentralisation des services.
- Les Etats doivent intégrer les petits prestataires privés de services d'eau dans leurs stratégies nationales d'approvisionnement en eau et leurs plans de développement des services, et mettre en place des incitations pour l'amélioration de leurs services.

- Il est important d'améliorer l'accès des petits prestataires privés de services d'eau aux sources de financement afin d'accroître leur capacité à investir dans le secteur de l'eau et de réduire le coût de leur financement.

ENTREPRISES PRIVÉES INTERNATIONALES

Depuis dix ans, le nombre des entreprises internationales privées sérieuses et crédibles désireuses d'investir dans les marchés émergents et en voie de développement n'a cessé de fléchir. De nombreuses grandes concessions d'eau ont souffert de dévaluations dans les pays-hôtes, rendant ainsi le remboursement des dettes encore plus difficile. Pour financer leurs projets, les entreprises utilisent certes leurs propres fonds mais recourent également aux mêmes marchés de capitaux que les autres acteurs – ceci dit, elles attirent souvent des financements supplémentaires qui, sans leur présence, n'auraient jamais atterri dans ces projets. De surcroît, les régimes fiscaux favorisent souvent le financement public. Ces facteurs et d'autres restreignent la contribution des opérateurs privés en termes strictement financiers, toutefois la suppression de ces obstacles pourrait donner lieu à un accroissement de leur contribution.

Le panel estime que des entreprises privées expérimentées peuvent influencer positivement la réforme des services d'eau en leur transférant leurs compétences et leur expérience, leur connaissance des disciplines du marché et en les faisant bénéficier de leur accès au financement. Les entreprises privées apportent des compétences et une expérience précieuses pour la réforme des services d'eau et leur pérennité financière. Elles peuvent jouer un rôle efficace dans l'élargissement des services aux pauvres, lorsque ces extensions sont prévues dans les contrats. Elles peuvent également apporter davantage de crédibilité à un projet, attirant ainsi des financements supplémentaires à des conditions plus intéressantes. La perspective d'une implication du secteur privé, même si elle ne se concrétise pas par la suite, peut à elle seule inciter les services publics à entreprendre des réformes. Néanmoins, toute participation du secteur privé, pour être crédible et acceptée par l'opinion, nécessite la mise en place de processus d'appel d'offre et d'adjudication transparents et équitables.

Même si l'on ne peut évidemment pas espérer que les entreprises internationales privées jouent un rôle significatif dans le secteur rural ou auprès des communautés très isolées, il est clair que dans ce monde pris dans un processus d'urbanisation galopante, leur rôle peut être décisif. D'aucuns pensent en effet que leur rôle sera déterminant pour atteindre les objectifs du Millénaire car, dans les 20 prochaines années, la croissance démographique concernera principalement des

zones à forte densité qui auront fortement besoin de leur expérience en gestion et de leurs connaissances technologiques..

- La perspective d'une participation du secteur privé (PSP) sous différentes formes peut inciter les services publics de l'eau à se réformer, que cette participation se concrétise ou non par la suite. Si des réformes sont envisagées ou si des appels d'offres sont en préparation, la PSP doit être considérée comme une *option* qu'il convient d'examiner selon des critères spécifiques d'efficacité, de coût et d'efficacité. Toute décision de commande doit être prise à l'issue d'une concurrence ouverte et transparente basée sur des appels d'offres.

Les gouvernements qui décident d'opter pour une participation du secteur privé se doivent d'améliorer la répartition et la réduction du risque. Compte tenu de l'importance potentiellement vitale d'une participation du secteur privé, le panel propose des mesures visant à traiter quatre problèmes spécifiques qui découragent actuellement la participation du secteur privé dans des projets liés à l'eau. Ces propositions s'adressent d'une part aux entreprises privées et d'autre part aux Etats et à la communauté financière internationale, lesquels auront tous un rôle à jouer dans la mise en œuvre des solutions.

Premièrement, les bailleurs de fonds hésitent à soutenir directement la participation privée car ils veulent éviter de subventionner des profits. Le panel comprend ces réticences, mais estime qu'il est possible de combiner les subventions avec le financement privé tout en évitant la matérialisation de ces craintes.

- Le panel estime que les projets liés à l'eau peuvent être financés en combinant des fonds publics avec un financement privé, et ce de manière transparente et acceptable. L'argent public peut être employé pour encourager des projets dont l'ensemble de la population bénéficiera sans que les entreprises privées n'en retirent de bénéfices immérités.
- L'Aide publique au développement (APD) et les Organismes de financement multilatéraux (IFM) doivent financer des projets liés à l'eau gérés par des opérateurs privés sous contrôle public ; par exemple, l'aide **basée sur** les résultats (*outcome-based aid*) pour l'extension des réseaux ou le financement des pertes de recettes d'une concession selon un système dégressif. Autre option, l'Aide Publique au Développement peut servir également à financer les investissements dans des actifs appartenant au secteur public et exploités par le secteur privé.

Deuxièmement, les investisseurs et les prêteurs sont découragés par le risque de change, lequel est pratiquement impossible à assurer commercialement. Dans une concession, les entreprises peuvent être amenées à reprendre les dettes étrangères existantes, à contracter des emprunts à l'étranger et à distribuer des dividendes. Tout ceci devient plus coûteux après une dévaluation. Diverses méthodes de réduction du risque ont été expérimentées avec notamment la création de réserves pour faire face aux effets d'une dévaluation⁵¹ ou la mise en place de programmes nationaux visant à garantir le futur taux de change⁵². Mais elles sont généralement longues à mettre en place et limitées en termes d'échelle.

Les contrats régissant les opérations des prestataires de services d'eau comportent généralement une clause autorisant des augmentations tarifaires pour couvrir des catégories de coûts bien définies. Les dévaluations modérées ne dépassant pas un certain seuil peuvent ainsi être compensées par le biais de cette formule. Par contre, en cas de dévaluation massive, cette formule ne peut plus avoir cours car les augmentations tarifaires seraient alors tout à fait irréalistes.

En fait, parmi les grandes concessions privées (ex. : Buenos Aires, Manille, Jakarta) attribuées ces dix dernières années, beaucoup ont été affectées par des dévaluations majeures qui ont fortement pesé sur le remboursement des emprunts étrangers et provoqué des crises de liquidité chez les prestataires de services d'eau concernés. Ce type de situation aboutit généralement à une renégociation de leurs engagements contractuels accompagnée d'une augmentation des tarifs, mais engendre quoi qu'il en soit une perturbation de leurs opérations et programmes d'investissement.

Les mêmes inconvénients apparaissent lorsqu'un service public contracte des emprunts en monnaie étrangère.

- La facilité de trésorerie en cas de dévaluation proposée plus haut vise à atténuer les conséquences du risque de dévaluation auquel s'exposent les promoteurs et les opérateurs des secteurs public et privé contractant des engagements en monnaie étrangère.

Troisièmement, la lourdeur des coûts fixes liés à la préparation des appels d'offres et des contrats pour la participation du secteur privé constitue un obstacle au lancement de projets et engendre une hausse de la taille minimum des contrats.

- Le Fonds renouvelable, proposé plus haut, vise à traiter le problème des importants coûts fixes liés à la préparation des contrats et des appels d'offre dans l'optique de la participation du secteur privé.

Enfin, certains risques spécifiques au secteur de l'eau, comme le comportement imprévisible des Etats, sont si préjudiciables qu'ils empêchent nombre de projets de prendre forme. En faisant appel à des opérateurs privés, les Etats doivent être conscients qu'un partenariat à long terme ne peut réussir que si l'institution publique joue pleinement son rôle et respecte ses engagements. Ce type de risque peut être atténué si le partenaire public offre des garanties et/ou si des instruments d'assurance et de garantie d'IFM et d'autres agences sont proposés. Par exemple, le MIGA propose une couverture contre les ruptures de contrat dans les accords de concession, les restrictions de transfert, l'instabilité politique et la violence, etc., mais cela s'applique uniquement aux investisseurs étrangers. Les Garanties partielles du risque de la Banque Mondiale couvrent les prêteurs en cas de manquement aux obligations contractuelles vis-à-vis d'une partie au projet.

La difficulté ici tient, non pas à l'absence de mécanismes de couverture adaptés, mais au fait que les organismes concernés adoptent fréquemment une interprétation extrêmement restrictive de leurs mandats et instruments. Cette attitude n'est plus acceptable dans les circonstances actuelles. Le panel recommande à ces organismes de revoir leurs réglementations et procédures internes afin d'offrir une meilleure couverture des risques spécifiques au secteur de l'eau.

- Les mécanismes de garantie et d'assurance offerts par les IFM, les Etats et les agences de crédit export doivent être étendus, tandis que les contraintes internes pesant sur leur utilisation doivent être assouplies. Les besoins spécifiques des opérateurs privés potentiels dans le secteur de l'eau doivent être pris en considération.
- Les Etats faisant appel à une participation du secteur privé doivent offrir des garanties adéquates afin que les investisseurs aient toute confiance dans la pérennité des contrats.

Initiatives communautaires et ONG actives sur le terrain

Les associations de la société civile dans le secteur de l'eau et de l'assainissement remplissent plusieurs rôles :

- prestataires de services - elles aident à la réalisation de programmes gérés par les usagers
- défenseurs des pauvres
- acteurs de processus de planification transparents – ils s'assurent que les besoins des pauvres sont un axe prioritaire des programmes de développement

- chiens de garde – ils surveillent les décisions d’investissement des Etats et des bailleurs de fonds et donnent l’alerte en cas d’impact négatif de ces décisions.

Les associations locales de la société civile ont un rôle déterminant à jouer en ce sens qu’elles peuvent orienter et influencer le choix de leurs communautés en matière de technologie et de niveau de service. Les programmes découlant d’un tel processus de concertation offrent plusieurs avantages : ils sont économiquement plus intéressants, centrés sur le client, et par là même pérennes.

- Il est important de soutenir la société civile et d’améliorer sa capacité à jouer un rôle efficace dans le secteur de l’eau. Il est important aussi d’améliorer la capacité des différentes parties prenantes locales et nationales de la société civile à assumer un vrai rôle de surveillance pour s’attaquer au problème de la corruption.

Dans le monde entier, les ménages, y compris les moins favorisés, investissent des sommes considérables pour l’amélioration de leur approvisionnement en eau et de leur système d’assainissement. Les instruments financiers proposés aux particuliers par les sources privées (sous forme de prêts) et par le secteur public (sous forme de subventions) doivent être développés afin de faciliter ces investissements. Dans le même temps, il est important d’encourager les initiatives de micro-crédit pour offrir aux ménages un financement à bas coût destiné à améliorer l’approvisionnement en eau et l’assainissement. Les Etats peuvent renforcer ces mécanismes de financement, comme le démontre l’expérience du Programme rural d’assainissement intégral réalisé en Inde⁵³.

- les programmes de micro-crédit jouent un rôle important dans le financement des projets communautaires dans le secteur de l’eau. Les bailleurs de fonds, les IFM et les ONG externes doivent les soutenir en apportant des capitaux d’amorçage, des réserves initiales et des garanties. Les subventions sont à éviter car elles ont tendance à compromettre la pérennité de ces programmes.

Les ONG externes, à travers les dons qu’elles collectent et les contributions gouvernementales qu’elles attirent, ont un rôle important à jouer dans le financement des initiatives locales. Il existe une voie prometteuse qui consiste à convier les usagers de l’eau des pays industrialisés à ajouter, sur la base du volontariat, une somme modique au paiement de leurs factures, contre l’engagement que ces fonds iront à des organismes décentralisés dans les pays en voie de développement pour financer des projets exemplaires sélectionnés selon des critères rigoureux.

- Dans l’optique de collecter plus de fonds et de les orienter vers leurs partenaires locaux, les ONG extérieures (du « Nord ») doivent proposer des modes de collecte reposant sur différents mécanismes de solidarité.

Les communautés locales sont nombreuses à demander une amélioration des infrastructures de l’eau et désireuses d’engager des ressources locales dans leur mise en œuvre. Mais les compétences d’organisation, financières, techniques, etc. font souvent défaut. Le panel est favorable à l’idée de créer, dans chacune des banques de développement régional, un fonds que des groupes locaux (ONG, associations, représentants des communautés) pourraient utiliser pour financer la formation, le recrutement de conseillers professionnels, la création de partenariats, etc., ce qui leur permettrait d’améliorer leurs compétences. Le financement pourrait provenir d’un éventail d’organisations, mais avec un montant minimum d’intermédiation. Un comité de surveillance local serait mis sur pied pour rendre compte de l’utilisation des fonds et vérifier la qualité du produit.

- Le panel suggère de réaliser une étude complète sur la faisabilité de Fonds décentralisés pour le développement d’initiatives locales.

Mettre en œuvre les propositions : une stratégie en trois étapes

Dans ce rapport, le panel a proposé une stratégie et les grandes lignes d’un programme visant à accroître les flux financiers dans l’ensemble du secteur de l’eau. La plupart des propositions nécessiteront une étude et une élaboration approfondie de la part des parties concernées. La Conférence de Kyoto constitue une opportunité idéale pour les différents acteurs identifiés dans ce rapport, de valider leurs propositions respectives et commencer à travailler. Ultérieurement, plusieurs rencontres au sommet en 2003 fourniront l’occasion de maintenir et d’accroître cette impulsion. Le Panel est pleinement conscient que la période actuelle n’est pas la plus propice pour la mise en place des propositions de ce rapport, et invite toutes les parties concernées à dégager au mieux les synergies nécessaires.

Au vu du manque de données élémentaires et de l’amplitude des changements administratifs, financiers et même culturels que nécessite la mise en œuvre des engagements du Millénaire, le Panel ne s’est pas trouvé en mesure de définir une stratégie financière globale totalement complète et détaillée. Néanmoins, ses propositions constituent les fondations élémentaires d’une stratégie qui pourrait se déployer en

trois étapes. Rappelons que 2025 a toujours constitué la cible implicite du Panel, alors que 2015 constituerait l'étape intermédiaire principale.

Lancée en 2003 – année internationale de l'Eau – cette stratégie comporterait d'abord une étape initiale s'achevant en 2006 à l'occasion du Quatrième Forum Mondial sur l'Eau. Cette rencontre fournirait l'occasion de passer en revue les mesures adoptées à Kyoto, mais aussi lors du sommet du G8 à Evian en Juin 2003 et lors de rencontres ultérieures, afin d'examiner les actions décidées pour la mise en œuvre de ces mesures. D'ici à 2006, il est important que la plupart des mesures indispensables proposées dans ce rapport aient été prises, ou soient sur le point de produire des résultats. L'année 2006 constitue également une bonne étape pour effectuer les éventuelles corrections de trajectoire afin d'atteindre les engagements du Millénaire de 2015. A ce moment, et à condition que la stratégie préconisée ait été correctement engagée, les autorités compétentes se trouveront dans une position plus favorable pour identifier et adopter d'autres mesures dont la nécessité n'aurait pas pu apparaître auparavant. La période 2003-2006 constituerait cette première étape.

Il n'est nul besoin de souligner l'importance de la date de 2015, en tant que point de contrôle des résultats obtenus. La période 2006-2015 doit être une seconde étape cruciale, celle des principales actions en vue de réaliser les engagements du Millénaire.

La troisième étape se caractériserait par la période entre 2015 et 2025, au cours de laquelle la communauté internationale devra réaliser son projet d'un système universel de l'eau et des installations sanitaires, mais aussi élargir ses ambitions à la sécurité de l'eau, à condition qu'un effort aussi intense soit maintenu.

- L'année 2006 serait le premier point de contrôle sur la voie de 2015. Elle fournirait l'occasion de passer en revue les mesures décidées à Kyoto et lors des rencontres ultérieures, ainsi que les actions visant à les mettre en œuvre.
- L'année 2015 représenterait la grande échéance suivante, ouvrant la troisième phase d'une stratégie menant à l'accès universel à l'eau et aux installations sanitaires d'ici à 2025.

Pour assurer la réussite de cette stratégie en trois phases, qu'elle soit plus complète et qu'elle s'adapte aux évolutions

du contexte, une lacune majeure au sein du système institutionnel global devra être résorbée. Pour le moment, aucune organisation internationale ne possède de rôle clair et reconnu dans le domaine du contrôle de l'eau. Un certain nombre d'institutions internationales, parmi lesquelles les sponsors du Panel, occupent des fonctions précieuses dans ce domaine, mais aucune d'entre elles ne possède de mandat lui permettant d'être une « tour de contrôle » globale qui collecte, évalue et publie des informations sur les performances des différents acteurs impliqués. Bien que réticent à accroître le nombre d'organisations internationales, le Panel considère indispensable l'existence d'une « tour de contrôle globale » possédant la fonction mentionnée ci-dessus. Elle pourrait être constituée à partir des ressources des institutions existantes, refondues, coordonnées et complétées, ou bien il pourrait également s'agir d'une toute nouvelle entité. Dans les deux cas, une équipe limitée serait nécessaire pour aider les pays à rassembler les informations nécessaires et évaluer la progression générale. La « tour de contrôle » produirait un rapport annuel et ses activités seraient menées en totale transparence.

En complément du travail de la « tour de contrôle », afin de s'assurer que les conclusions les plus justes sont tirées de son travail et que les actions nécessaires sont décidées, nous recommandons la constitution d'un groupe permanent rassemblant des « sages » indépendants dont la réputation et le niveau de connaissance sont reconnus, avec pour mission l'évaluation des développements en cours, l'appréciation des informations collectées par la « tour de contrôle », ainsi que la formulation de suggestions adaptées pour l'accomplissement des engagements du Millénaire.

- La progression vers la réalisation des engagements du Millénaire devrait être systématiquement contrôlée par une « tour de contrôle » globale consistant en un réseau d'information et en un comité indépendant de « sages ». Les systèmes existants de collecte et de diffusion de l'information sur l'eau doivent être refondus, renforcés et coordonnés de façon appropriée. Il serait nécessaire de publier une information sur la réalisation des engagements du Millénaire ainsi que sur les performances des nombreux acteurs impliqués dans la mise en œuvre et le financement de cet effort. L'information serait évaluée par un groupe de « sages » qui émettrait des recommandations sur les mesures à prendre pour assurer la réalisation des engagements du Millénaire.

5

Conclusions : priorités, actions & impacts

Priorités

Le chapitre 5 comporte de nombreuses propositions dans divers domaines. Leur mise en oeuvre rapide permettrait de créer une masse critique qui aurait un impact considérable sur les ressources financières disponibles pour le secteur de l'eau. Néanmoins, la facilité de mise en oeuvre et la rapidité d'impact de ces propositions varient fortement.

Pendant ce temps, l'heure tourne et l'horizon 2015 se rapproche, même si 2025 paraît encore loin. Nous suggérons ici quelques axes prioritaires pour la communauté internationale et soulignons la nécessité de réduire les déficits de service, surtout dans les pays pauvres d'Afrique. Le succès engendrera le succès, et des cercles vertueux se formeront. A ce stade, il convient de rappeler que la tâche du panel n'est pas seulement de résoudre les déficits dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, mais également de proposer des mesures de financement pour le secteur de l'eau dans son ensemble. L'urgence d'atteindre les objectifs de développement pour 2015 ne doit pas éclipser l'importance de financer les autres besoins du secteur de l'eau dans un horizon plus lointain.

- Premier axe prioritaire : les Etats-hôtes doivent énoncer clairement leurs stratégies et leurs priorités pour le secteur de l'eau, et planifier en conséquence.

Les bailleurs de fonds, les ONG, les IFM, les entreprises et d'autres acteurs peuvent certes apporter une aide mais les Etats-hôtes doivent montrer une véritable volonté politique.

Exemples

Elaboration de stratégies pour le secteur de l'eau
Programmes d'action détaillés pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire
Intégration des politiques de l'eau dans les Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

- Deuxième axe prioritaire : il est important d'utiliser les véhicules financiers existants, de les renouveler et de les renforcer si besoin est.

Il est recommandé de supprimer les contraintes superflues pesant sur leur fonctionnement. Les organisations présentant des plans et des projets viables, mais dépourvues de ressources, doivent être ciblées.

Exemples

Les bailleurs de fonds doivent recentrer leur aide sur l'eau & coordonner leurs efforts via le Comité d'aide au développement (CAD) et d'autres organismes analogues
Les bailleurs de fonds doivent mettre en priorité l'aide au renforcement des compétences du cœur du secteur public
Les Organismes de financement multilatéraux (IFM) doivent repenser leur politique en matière de provisions
Utilisation accrue des garanties
Modification des règles de crédit à l'exportation
Les IFM & les bailleurs de fonds doivent recommencer à financer des projets de stockage de l'eau
Les ONG orientées vers les services et présentant de bons projets doivent être aidées
Les entreprises privées (locales et internationales) doivent être utilisées pour assurer la réalisation et la gestion des projets

- Troisième axe prioritaire : il est urgent d'étudier la faisabilité détaillée des propositions concernant la création d'agences, de fonds et de schémas nouveaux, et de planifier leur mise en oeuvre.

Les maîtres d'œuvre doivent être identifiés

Exemples

Fonds décentralisés pour les initiatives locales
Fonds renouvelable pour la préparation des appels d'offres & l'attribution des contrats
Facilité de trésorerie en cas de dévaluation

- Quatrième axe prioritaire : il est important de mettre en marche les changements et les réformes politiques des institutions, qui nécessiteront sans doute des délais d'exécution plus longs.

Exemples

Réforme des tarifs

Réformes des services publics de l'eau

Mesures pour renforcer les pouvoirs financiers des entités publiques non souveraines

Actions attendues de la part des principaux acteurs

Les mesures proposées dans ce rapport doivent être décidées par 7 grandes catégories d'acteurs : les états des pays développés et en voie de développement, les institutions régionales, les collectivités locales, les ONG, les banques et institutions privées, les bailleurs de fonds, les IFM, les organisations qui dépendent des Nations Unies et d'autres organisations internationales.

Les Gouvernements Centraux des pays en voie de développement doivent préparer des stratégies pour l'eau et des programmes d'actions pour 2015 et inscrire des politiques pour l'eau dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Ils doivent engager des réformes dans les institutions publiques de l'eau et élaborer différents modèles de coopération. Ils doivent stabiliser la relation financière entre les gouvernements centraux et les entités publiques non souveraines et proposer des mesures pour étendre et approfondir les marchés de capitaux locaux, y compris l'utilisation des fonds de pension.

Les Gouvernements Centraux des pays développés ont la responsabilité de s'assurer que les institutions internationales et les accords qui ont régi le monde économique depuis les dernières générations sont correctement adaptés aux enjeux du Millénaire, et dans le cas contraire, identifier la façon dont ils doivent être réformés. Ceci s'applique particulièrement aux aides, à la gouvernance des IFM et au consensus sur la finance internationale et le crédit à l'exportation.

Les entités publiques non souveraines comme les gouvernements locaux et les autorités de l'eau sont à la base de la réforme et de l'action dans ce secteur. Ils en détiennent la responsabilité, mais tous ne possèdent pas cependant les compétences nécessaires, l'efficacité et la puissance financière. Leur programme est particulièrement important et ambitieux.

Les organisations communautaires, soutenues par les ONG de terrain, constituent à la base le premier outil d'approche du secteur de l'eau. Elles doivent s'orienter vers un rôle plus ambitieux en influençant et en surveillant les actions des institutions qui fournissent des services dans le domaine de l'eau. Elles doivent explorer de nouvelles voies d'accroissement de fonds externes par le biais de leurs partenaires ONG, et recourir au financement local grâce aux micro-crédits et à d'autres schémas multi-partenariaux.

Les banques et les investisseurs privés, après plusieurs années de déclin dans ce domaine, doivent rechercher des voies pour accroître à nouveau leur implication dans le secteur de l'eau. La recherche de techniques de financement innovantes adaptées aux besoins spécifiques du secteur constitue une partie de la réponse, mais il existe d'autres possibilités pour optimiser l'utilisation des ressources, comme par exemple les garanties et l'assurance. Les contrats et la documentation pourraient être rationalisés. La facilité proposée pour injecter des liquidités après les dévaluations pourrait être très utile.

Les bailleurs d'aides doivent d'abord respecter leurs engagements afin d'accroître l'aide pour l'eau, dont le volume devrait être immédiatement doublé comme mesure initiale. Les bailleurs devraient s'attacher inlassablement à favoriser la réalisation des engagements du Millénaire, et plus tard, à participer à l'atteinte des ambitions plus larges sur la sécurité globale de l'eau. Les APD devront se concentrer sur les pays et au sein du secteur lui-même, tout en soutenant le renforcement du noyau des capacités publiques. Ils doivent favoriser les pays qui mettent en place de solides programmes pour l'eau et récompenser les premiers progrès. De plus en plus, l'octroi des aides devra être destiné à catalyser les autres types de financements. Les bailleurs d'aides devraient prendre l'initiative de la mise au point des nouveaux instruments proposés ici, par exemple le Fond Décentralisé, le Mécanisme de Soutien de Trésorerie, le Fond Renouvelable, etc.

Les Institutions Financières Multilatérales (IFM) constitueront les piliers de la nouvelle architecture financière de l'eau. Elles devront intensifier leur action pour inverser la récente tendance à la baisse des prêts en faveur du secteur de l'eau, et particulièrement consentir tous les efforts pour accroître l'utilisation des garanties et assurances. Il est indispensable qu'elles dépassent leur réticence dans l'octroi de prêts en faveur de projets de stockage de l'eau.

Les agences des Nations Unies et les autres organisations internationales doivent élaborer de nouvelles formes de coopération pour soutenir l'effort de réforme dans les institutions de l'eau des pays en voie de développement. L'OCDE et son Comité d'Aide au Développement possède un rôle évi-

dent de mobilisation, de coordination et de contrôle de l'effort d'aide dans le secteur de l'eau. L'OCDE devrait être très vigilante quant à l'impact de sa politique de crédit à l'exportation et à son adaptation pour favoriser le secteur de l'eau. Le Comité de Bâle devrait examiner l'impact de leurs recommandations en matière de prêts en faveur des infrastructures sur les marchés émergents.

Impacts sur les principaux sous-secteurs

L'objectif du Panel a été de tenter de trouver un équilibre entre les besoins des différents sous-secteurs de l'eau. Cela n'a pas été facile. Inévitablement, en raison de la prépondérance des engagements pris pour la réduction des déficits des pays pauvres dans le cadre du Millénaire et au Sommet de la Terre, les besoins des foyers pauvres ont absorbé la majorité du temps du Panel. Chaque sous-secteur a besoin d'une approche distincte, et la plupart des solutions leur sont spécifiques. En particulier, le financement des besoins d'irrigation constitue un problème complexe et difficile. Ayant émis ces réserves, le Panel considère que ses propositions engendreraient pour chacune des branches principales du secteur de l'eau des gains financiers, qui sont résumés ci-dessous.

Eau et installations sanitaires des foyers urbains

Les foyers urbains pauvres tireraient directement ou indirectement profit de la plupart des propositions : une aide accrue et ciblée plus précisément ; l'implication des ONG et des entreprises dans l'élaboration des projets et la fourniture de services ; les réformes et le renforcement des entités publiques non souveraines et des autorités de l'eau ; la mobilisation de l'épargne locale et le développement des marchés locaux de capitaux ; et d'autres.

L'eau dans le secteur rural et les villages

L'aide serait mieux ciblée dans les régions et vers les groupes sociaux qui ont le plus besoin des subventions publiques. Les bailleurs de fonds seraient particulièrement encouragés à soutenir les programmes ruraux spécifiques de l'eau constitués par les institutions régionales. Les ONG seraient renforcées dans leur rôle d'assistance aux projets communautaires locaux. Le renforcement financier des autorités urbaines de l'eau accroîtrait les ressources disponibles pour subventionner les communautés plus petites et financièrement plus faibles.

Collecte des eaux usées et traitement

Les services de traitement des eaux usées sont normalement plus coûteux à l'unité que la fourniture d'eau douce, et représentent une grande partie des plus de 100 milliards de dollars dépensés annuellement. De nombreux systèmes urbains ne possèdent pas en propre d'infrastructures de traitement des eaux usées, d'où l'apport de plus en plus fréquent de systèmes par le biais de projets privés en BOT. Dans ce contexte, les propositions pour une réforme des tarifs s'avèrent particulièrement utiles, puisqu'il faudrait que les tarifs augmentent considérablement pour correspondre au coût des services de traitement des eaux usées, qu'ils soient fournis en interne par les services publics ou sur la base d'un contrat « take or pay » d'entreprises privées. Les propositions du Panel en matière d'appels d'offre et de termes des contrats, le fond renouvelable, ainsi que le développement de l'assurance et des garanties, sont également très utiles pour attirer le financement privé dans le secteur des eaux usées.

L'irrigation

Le réengagement des Organismes Internationaux de Financement et des bailleurs de fonds dans des travaux de barrages et autres projets hydrauliques majeurs permettrait d'accroître la sécurité de l'eau et de l'alimentation pour de nombreux agriculteurs, particulièrement en Afrique. Les agences publiques d'irrigation représentent une des institutions régionales qui pourraient bénéficier d'une plus grande autonomie financière, bien que d'importantes réformes soient nécessaires pour améliorer leur solvabilité. Dans le cas de projets sélectionnés où les conditions le permettent, des concessions privées peuvent être réalisées (et sont souhaitables) ; elles seront plus aisées à mettre en place grâce aux mesures d'utilisation élargie de l'assurance et des instruments de garantie, mais aussi par le mécanisme de compensation des dévaluations proposés. Des projets agricoles de petite taille bénéficieraient des propositions de développement des marchés locaux de capitaux, du micro-crédit et du développement des institutions de financement.

L'énergie hydraulique

La plupart des grands projets hydrauliques dépendent du secteur public et de ses investissements, complétés par l'aide internationale et les prêts nationaux et internationaux. Seule une minorité de projets résulte d'investissements privés, essentiellement de petite taille et qui concernent les ouvrages au fil de l'eau. La proposition concernant les barrages encouragerait le soutien des Institutions Financières Multilatérales

et des bailleurs de fonds. Les prêts des banques commerciales profiteraient de l'utilisation élargie des produits d'assurance et de garantie, ainsi que de l'élargissement des prêts B et des produits des Créanciers Privilégiés des IFM. Les placements d'obligations dans le secteur hydraulique profiteraient également d'une utilisation élargie des Garanties de Crédit Partiel, qui retarderaient les échéances et abaisseraient les taux.

L'eau et les eaux usées industrielles et commerciales

Il n'existe pas de difficulté financière majeure dans l'utilisation industrielle de l'eau, qui provient soit des canalisations publiques soit des ressources propres des entreprises. Dans les deux cas, le prix de l'eau ou l'investissement nécessaire représentent généralement une petite partie du revenu de l'entreprise et peut facilement être répercuté sur les consommateurs. Le financement du traitement de ces eaux usées représentera cependant une charge croissante pour les entreprises à mesure du renforcement du contrôle des niveaux de pollution. L'hypothèse de la plupart des mesures de lutte contre la pollution est que l'industrie fera face elle-même au coût de traitement, à partir de ses ressources de financement traditionnelles, complétées dans de nombreux pays par les fruits du recyclage des redevances sur la pollution et des taxes environnementales accordés pour des investissements de réduction de la pollution. S'agissant d'entreprises et d'organisations parapubliques pour lesquelles le financement sera

plus difficile, nos propositions sur les marchés de capitaux locaux et le développement des banques semblent appropriées.

Gestion des ressources et protection de l'environnement

Dans plusieurs domaines de la gestion et de la protection des ressources en eau, il n'existe pas d'alternative solide au financement par le secteur public. Le coût annuel récurrent de la gestion des ressources tombe habituellement dans le budget du gouvernement local (bien qu'il existe des exemples de nappes aquifères gérées par le secteur privé et financées par les usagers). Les nouveaux projets d'investissements (par exemple la reforestation, les barrages, le contrôle des crues, le nettoyage des pollutions passées) reviennent également en majeure partie aux gouvernements, aidés par les bailleurs de fonds et les Institutions Financières Multilatérales. A la marge, le coût et le financement de quelques projets multidimensionnels peuvent être partagés avec d'autres acteurs ou les pays voisins. La proposition du Panel pour les stockages d'eau devrait favoriser le retour des bailleurs d'aide et des fonds des IFM dans ce secteur. Les propositions visant à concentrer l'aide et les subventions publiques sur ces biens publics, parmi d'autres utilisations prioritaires, devraient aller dans le même sens.

Annexe 1.

Facilité de trésorerie en cas de dévaluation

Description

L'objectif de cette nouvelle facilité est d'empêcher qu'une dévaluation brutale ne perturbe profondément les services publics de l'eau potable et de l'assainissement, en permettant de restructurer l'échéancier de remboursement de la dette contractée en devise étrangère sur une période de temps qui est politiquement et socialement acceptable.

Justification

La facilité présenterait un grand intérêt pour les autorités locales qui sont en charge de l'organisation des services d'eau, fixent le tarif de l'eau, et demandent à leur opérateur de réaliser des investissements ou de reprendre à son compte la dette en devise contractée antérieurement.

Il n'est pas possible, sur le marché, de s'assurer contre la dévaluation, car il s'agit d'un risque qui ne peut pas être estimé avec précision. Il n'est généralement pas couvert par les assurances pour risque politique.

Plusieurs des grands projets d'eau entrepris par les pays en développement au cours des 10 dernières années (comme Buenos Aires, Manille, Sao Paulo, Djakarta) ont été affectés par des dévaluations de grande ampleur. Celles-ci ont entraîné pour les sociétés gestionnaires, publiques ou privées, des augmentations très importantes de leurs besoins de monnaie locale pour assurer le service de la dette libellée en devises étrangères. Ces dévaluations ont ainsi entraîné des crises de liquidité, tant pour ces sociétés que pour les autorités en charge de l'eau. Ces crises aboutissent souvent à un long processus de modification de la politique locale de l'eau (programme d'investissement, augmentations de tarif, revenus fiscaux) visant à restaurer l'équilibre économique du service de l'eau. Dans tous les cas, le remboursement de la dette et les programmes d'investissement sont temporairement interrompus

Champ d'application

La facilité s'appliquerait dans les cas suivants :

- Projets gérés soit par des sociétés privées, soit par des entités publiques.
- Projets dans lesquels l'entité gestionnaire du service de l'eau est astreinte à remplir des objectifs, à appliquer des décisions et à accepter les contrôles définis par les autorités publiques (par exemple sur les tarifs ou les programmes d'investissement).
- Projets dans lesquels l'entité gestionnaire du service de l'eau n'a aucun moyen d'atténuer elle-même les effets de la dévaluation, et où les partenaires locaux (autorités publiques et entité gestionnaire) n'ont aucun moyen d'éviter la dévaluation.

Aspects pratiques et mise en œuvre

- *Organisme International de Caution* : La facilité serait une facilité contingente fournie par une organisation publique internationale (Institution Financière Multilatérale ou Agence de Crédit Export) bénéficiant d'un excellent degré de solvabilité, et capable de supporter une responsabilité financière du jour de la dévaluation jusqu'à la fin de la période de remboursement des prêts qu'elle pourra être amenée à consentir. L'organisation internationale garantirait les prêts libellés en devise étrangère, c'est-à-dire financerait les montants supplémentaires en monnaie locale de service de la dette causés par la dévaluation. Cette garantie serait contre-garantie par l'Etat, et les déboursements effectués au titre des sinistres associés donneraient lieu à la création de dette souveraine à long terme. L'Etat financerait alors les remboursements dus au titre de la mise en œuvre de la garantie en collectant une surtaxe sur l'eau, directement ou par l'intermédiaire de l'autorité locale en charge de l'eau. Une variante de ce

schéma consisterait à impliquer une tierce partie, telle une banque locale de développement ou une banque commerciale, qui avancerait les liquidités. L'organisme international de caution garantirait alors les obligations de paiement de cette tierce partie.

- *Remboursement de la Facilité* : La collecte de la surcharge pourrait être faite par l'entité de facturation habituelle. Cependant, la responsabilité du remboursement des montants déboursés par la facilité devrait incomber à l'Etat ou à l'autorité locale en charge de l'eau, c'est-à-dire à l'entité publique qui fixe les tarifs de l'eau.
- *Taux de Change Acceptable* : Les documents accompagnant un accord de prêt libellé en devise étrangère comprennent habituellement un modèle financier de référence, basé sur des valeurs de paramètres macroéconomiques déterminés au moment de la préparation du prêt, tels que les taux d'inflation et les taux de change, utilisant souvent pour ces derniers la théorie de la Parité des Pouvoirs d'Achat. Le modèle spécifie, entre autres, pour chaque année, un ratio annuel Service de la Dette Etrangère sur Revenus. A performances opérationnelles égales, au cours de la vie du projet, le montant disponible en monnaie locale pour le Service de la Dette Etrangère chaque année résulte alors de la valeur anticipée de ce ratio appliquée sur les revenus observés, peu importe les valeurs prises par les paramètres macroéconomiques. Ce montant (« Service de la Dette Acceptable »), une fois divisé par le montant des échéances dues en devise étrangère, donne une valeur de taux de change particulière, appelée « Taux de Change Acceptable ». Ce taux, corrigé par une franchise, devient alors le seuil au-dessus duquel la facilité doit déboursier.
- La facilité de trésorerie aurait les caractéristiques suivantes :
 - Le projet paie une prime annuelle à la facilité.
 - Le projet assure intégralement le service de la dette tant que le taux de change observé n'excède pas le « Taux de Change Acceptable ».

- Tout accroissement post-dévaluation de la partie des revenus de l'entité gestionnaire prévue pour assurer le service de la dette (par exemple, à la suite d'augmentations de tarif répercutant l'inflation locale), serait déduit des montants devant être versés par la facilité.
- Le projet supporte seul les effets de la dépréciation de la monnaie jusqu'à un certain niveau. Ce n'est qu'au-delà que la facilité intervient. Par exemple, une franchise de 10% pourra être appliquée sur le « Taux de Change Acceptable ».
- Les parties peuvent éventuellement convenir que la part des revenus d'une société privée gestionnaire du service de l'eau destinée à assurer le retour sur investissement de cette société (quand les fonds investis initialement sont en devise étrangère) puisse aussi être protégée par la facilité suivant des modalités analogues.

Impact sur les Consommateurs

L'impact potentiel d'une telle facilité a été testé sur un projet virtuel devant faire face à une dévaluation de 50 % (ou 67 %). Le décrochement de la monnaie locale se produit à un moment où le service de la dette devant être assuré par le projet représente, avant dévaluation, 17 % des revenus annuels. Avec le schéma proposé, il est possible d'éviter que les tarifs ne soient augmentés immédiatement pour compenser la dévaluation ; les consommateurs doivent payer une surcharge qui augmente sur 5 ans pour atteindre 2,3 % (ou 5 %) du tarif, avec une augmentation annuelle ne dépassant pas 1,4 % (ou 3,1 %). La dette souveraine créée culmine à 20 % (ou 40 %) du montant de la dette protégée, exprimé en devise. A tout moment, en mettant de côté tout autre impact de la dévaluation, l'entité gestionnaire du service de l'eau peut maintenir un compte de résultat positif et continuer à verser des impôts à l'Etat.

Annexe 2.

Proposition de la Banque Africaine de Développement pour une Initiative Alimentation en eau et Assainissement en milieu rural

Cette communication présente un Concept actuellement développé par le Groupe de la Banque pour faire face aux défis à relever pour doter plus rapidement la population rurale d'un accès à l'eau potable saine et à l'assainissement, là où des services acceptables n'existent pas encore. Ce concept n'a pas dépassé pour l'instant le stade de la préparation et sera élaboré à la suite des consultations qui doivent avoir lieu avec les pays membres de la région, les partenaires du développement, les ONG et d'autres parties prenantes.

Justification

Les zones rurales sont celles qui sont les moins bien desservies par les réseaux d'eau et d'assainissement en Afrique. Actuellement 400 millions d'Africains (soit 50 % de la population totale du continent) n'ont pas accès à une alimentation en eau saine et un nombre encore plus élevé ne dispose d'aucun assainissement adéquat. Sur ce total, près de 330 millions de personnes vivent en zone rurale. En conséquence les populations rurales sont exposées plus que les autres à des maladies liées à l'eau et à l'assainissement, qu'une prévention pourrait éviter. Les enfants et les femmes doivent consacrer une telle part de leurs efforts et de leur temps au transport de l'eau qu'ils ne peuvent aller à l'école ou mener des activités économiques. Ces problèmes se conjuguent pour perpétuer la pauvreté en milieu rural en Afrique. La participation du secteur privé est limitée par de nombreuses contraintes ; la plupart des investissements nécessaires devront donc provenir des gouvernements, de sources bilatérales, d'institutions multilatérales, d'ONG et d'efforts des collectivités.

Afin de donner accès à des réseaux d'eau potable et d'assainissement à ceux qui en sont privés, et compte tenu de l'augmentation de la population sur les deux prochaines décennies, le rythme à soutenir pour couvrir les besoins sur les 20 prochaines années devra être supérieur à 19 millions

de ruraux desservis en plus par an. Il est donc impératif d'accélérer le rythme du développement du secteur, en privilégiant la couverture, sans négliger pour autant la durabilité et l'efficacité. Il faudra recourir à cette fin à des mécanismes accélérés, alliés à des démarches hautement innovantes, reposant sur une assise large, participatives, inclusives et appuyées sur les communautés.

Vocation et objectifs de l'Initiative.

L'Initiative a pour vocation d'accélérer l'accès durable des populations rurales d'Afrique aux réseaux d'eau potable et d'assainissement dans le cadre de l'initiative Vision Africaine de l'Eau. Ce but serait atteint en suivant les deux interventions stratégiques suivantes :

- Concevoir et appliquer des mécanismes accélérés permettant de faire avancer rapidement la préparation et la mise en oeuvre des interventions, et de faire ainsi gagner en rapidité la mise en oeuvre des programmes nationaux d'alimentation en eau et d'assainissement en milieu rural.
- Réaliser des projets, avec la participation des bénéficiaires, visant à élargir et à maintenir durablement la couverture du milieu rural en services d'alimentation en eau et d'assainissement.
- Promouvoir des technologies adaptées, répondant au consensus des bénéficiaires sur les niveaux de service acceptables, la faisabilité de la mise en oeuvre, les compétences et connaissances qu'il est possible de valoriser localement pour l'exploitation et la maintenance.
- Mobiliser des fonds plus importants issus de l'aide publique au développement (APD) et promouvoir et soutenir les initiatives prises à l'échelle locale pour financer l'alimentation en eau et l'assainissement.

Objectifs de l'Initiative

Les objectifs retenus pour l'Initiative et une indication de son coût sont donnés ci-après :

- 66 % de la population rurale desservis par des réseaux d'eau potable et d'assainissement en 2010, par rapport à 34 % actuellement.
- 80 % de la population rurale desservis par des réseaux d'eau potable et d'assainissement en 2015.

Les investissements annuels se montent en moyenne sur les sept premières années (jusqu'en 2010) à 1,4 milliards USD, puis ils s'élèveront ensuite à 900 millions USD par an environ. Ces objectifs ont été fixés globalement pour le continent pris dans son ensemble. En pratique, l'initiative commencera par être déployée dans 5 à 7 pays dont la politique du secteur de l'eau et la capacité à mettre en œuvre l'initiative sont relativement bien développées, avant d'être étendue aux autres pays du continent africain.

Démarche

On entend par mécanismes accélérés des procédures flexibles, transparentes et rapides pour préparer les projets, les évaluer et les mettre en œuvre ainsi que pour gérer les approvisionnements, les dépenses et les financements.

La démarche adoptée pour l'Initiative se fondera essentiellement sur des programmes (par opposition à des projets isolés) dont l'objet sera d'identifier, de préparer, d'évaluer et de mettre en œuvre les interventions. Les investissements seront déterminés en fonction du niveau de service de base, convenu pour l'alimentation en eau et l'assainissement, qui seront définis pays par pays en concertation avec les RMC, compte tenu des conditions hydrologiques et hydro-géologiques, des densités de population et des conditions socio-économiques.

Les structures mises en place pour canaliser les fonds vers les communautés incluront des adaptations des structures du type Fonds Sociaux et AGETIP.

Au niveau des communautés, les structures de mise en œuvre et la gestion des installations relèveront des institutions existantes, des entreprises et associations locales et des groupes de femmes. Leur compétence sera renforcée de manière à permettre aux bénéficiaires de planifier, réaliser et gérer les installations.

Mise en œuvre de l'Initiative

La phase de réalisation se déroulera en plusieurs étapes en commençant par un groupe de pays dotés d'un cadre réglementaire solide et prêts à prendre les engagements politiques nécessaires. Des évaluations de portée nationale auront lieu afin de jeter l'assise sur laquelle bâtir la conception et la progressivité de la mise en œuvre et son calendrier. Sept RMC (Burkina Faso, Bénin, Ethiopie, Ghana, Mozambique, Rwanda et Uganda) ont été provisoirement sélectionnés pour servir de pilotes à l'Initiative. Toutefois, aucune décision définitive ne sera prise à cet égard avant que l'Initiative ne soit plus amplement élaborée puis acceptée par les pays concernés.

Collaboration avec d'autres initiatives

L'Initiative *Alimentation en eau et assainissement en milieu rural* est appelée à collaborer avec la Facilité Africaine pour l'Eau aux fins de rechercher des financements, ainsi qu'avec d'autres organismes de coopération partenaires concernés tels que, notamment, USAID pour les Etats-Unis, la CIDA pour le Canada, le JICA pour le Japon, et l'état néerlandais. Des contributions d'autres donateurs bilatéraux sont bien sûr escomptées. L'Initiative est également censée travailler avec le NEPAD à mettre en œuvre les réformes réglementaires prévues aux termes de la politique de Gestion Intégrée des Ressources en eau (*Integrated Water Resources Management - IWRM*) du Groupe de la Banque. De plus, l'initiative utilisera le cadre offert par le NEPAD et par la Conférence des Ministres Africains sur l'Eau pour obtenir un engagement politique durable de la part des RMC.

La Facilité Africaine pour l'Eau

La Banque Africaine de Développement a coordonné un congrès des parties prenantes sur le Développement Durable de l'Eau, tenu à Accra en Avril 2002, dont la vocation était de trouver et de rallier à un consensus sur les principales priorités à fixer pour le développement de l'eau en Afrique, et de contribuer également à un processus de mobilisation des ressources financières nécessaires. La conférence a préconisé la création d'une Facilité Africaine pour l'Eau (*African Water Facility – AWF*) dont l'objet serait d'aider à mobiliser les concours financiers nécessaires pour répondre aux besoins urgents en eau. La conférence a également recommandé que la facilité soit hébergée par la Banque Africaine de Développement et a conseillé d'entre-

prendre les études détaillées à mener pour définir les moyens financiers requis, les sources possibles de financement et les modalités opérationnelles.

La Facilité a pour objectifs d'assurer une assistance à l'investissement consacré aux programmes de gestion des ressources en eau et de fourniture de services d'eau en Afrique, dès lors que ces programmes sont conçus pour supprimer les goulots d'étranglement et de servir de levier pour attirer des moyens financiers supplémentaires qui proviendraient de sources multilatérales et bilatérales ainsi que ceux issus des ressources locales, publiques, privées et provenant des communautés. Pour y parvenir, il faudra promouvoir des mesures innovantes prises conjointement par les pays et les donateurs, aider à créer un environnement propice et contribuer à étoffer la capacité de gouvernance et de gestion au sein des institutions chargées de la mise en oeuvre. La Facilité sera définie à partir du cadre large du NEPAD, de la Vision Africaine de l'Eau et des domaines prioritaires définis au congrès d'Accra sur l'eau.

A mesure de son évolution, l'AWF aura besoin de consacrer aux investissements des ressources de plus en plus importantes. On prévoit que l'AWF devra parvenir à lever des fonds à concurrence de 300 à 500 millions USD dans le court à moyen terme afin de contribuer aux 30 milliards USD nécessaires chaque année pour réaliser les objectifs liés à l'eau à atteindre en 2025 pour l'ensemble du continent. Au départ, l'AWF s'attachera à aider les pays à accéder aux ressources existantes comme aux fonds supplémentaires dont il disposera. Les domaines sur lesquels la Facilité fera prioritairement porter son action sont indiqués ci-après :

La Facilité aura pour vocation de concourir aux programmes prioritaires appropriés, aux niveaux régional, infra-régional et national, et se centrera sur les activités suivantes :

Au niveau national

- Planification, projets et programmes de gestion intégrée des ressources en eau
- Amélioration des compétences, en particulier dans le contexte du développement de programmes, de la fixation de prix abordables et des approvisionnements.

- Collecte, analyse et diffusion des données
- Conception et mise en oeuvre d'une réforme réglementaire et institutionnelle
- Elaboration et mise en oeuvre de projets et programmes
- Construction de consensus
- Assistance à la rédaction et à la négociation de contrats.
- Instruments de réglementation et compétences de contrôle.
- Recherche, formation et sensibilisation du public
- Planification, projets et programmes dans le domaine de l'environnement

Au niveau infra-régional et régional, l'AWF apportera une assistance dans les domaines évoqués précédemment et aura également à :

- Développer des projets portant sur les bassins fluviaux partagés ainsi que des groupes transfrontaliers actifs dans le domaine de l'environnement.
- Assurer un soutien politique
- Concourir aux activités des bassins fluviaux, des groupes régionaux et infra-régionaux
- Apporter une assistance au mécanisme de suivi de la mise en oeuvre de la Vision Africaine de l'Eau 2025
- Apporter une assistance au Centre Régional d'Information sur les techniques moins polluantes et aux réseaux d'informations associés
- Préparer et mettre en oeuvre des projets et programmes multinationaux.

Annexe 3.

Liste complète des propositions du panel

Les diverses propositions faites auparavant peuvent se résumer et se regrouper comme suit. Un certain nombre d'entre elles concernent plus d'un thème.

Politiques nationales de l'eau

- Chaque pays devra définir une politique nationale et un plan national de l'eau, comportant des programmes concrets à mettre en oeuvre pour atteindre et dépasser les objectifs du Millénaire. Ces politiques devront être détaillées dans un programme d'action, inséré dans le document national que les pays se sont engagés à produire au Sommet de la Terre de Johannesburg et qui feront partie d'un accord visant à augmenter l'APD affectée à l'eau. Les pays devront mentionner les indicateurs par rapport auxquels leurs efforts seront jugés.
- Chaque pays devra produire un cadre qui permette de prévoir les recettes des services d'eau, publics ou privés.
- Chaque pays devra exercer un contrôle et rendre compte de ses réalisations en vue d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire.
- S'agissant des pays les plus fortement endettés, leurs politiques de l'eau devront être expressément incluses dans leurs Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, afin qu'une priorité plus forte soit donnée à ces aspects dans les budgets nationaux et que certains avantages tirés de l'allègement de la dette soient dirigés vers le financement local de ce secteur.
- Les états devront créer un environnement propice à la participation du secteur privé à la réalisation des services d'infrastructure.
- Les états devront adopter des politiques de gestion intégrée des ressources en eau.

- Les états devront encourager les municipalités des villes, grandes et moyennes à commencer à travailler sur les projets d'alimentation en eau et d'assainissement permettant de faire face à la pression de l'urbanisation.
- Les états doivent lancer des politiques actives à l'échelle régionale et internationale en vue de traiter les problèmes posés par les fleuves et bassins transfrontaliers.

Collectivités locales & entités publiques non souveraines en charge de l'eau

- Les états doivent être encouragés à mobiliser les aides nationales et internationales en vue d'améliorer la formation des cadres des collectivités locales dans les domaines de la technique et de la gestion.
- Les gouvernements centraux doivent fixer des normes nationales minimum pour la fourniture des services d'eau par les autorités responsables
- Les états, conjointement avec les collectivités locales, doivent définir quelle est l'assistance technique et financière dont elles ont besoin pour être en mesure d'atteindre ces normes. Afin d'optimiser la capacité d'investissement locale, les collectivités locales et leurs services doivent maximiser leur efficacité opérationnelle et rendre compte de leurs performances au plan du respect de ces normes.
- Des contacts étroits, tels des contrats de partenariat et des jumelages, doivent être promus entre les institutions publiques non souveraines, au niveau des pays, des régions et à l'échelle internationale pour permettre l'échange d'expériences et de bonnes pratiques (dont notamment l'élaboration de boîtes à outils et, dans la mesure du possible, d'une documentation standardisée).

- Standardiser et promouvoir des contrats régissant la Participation du Secteur Privé (PSP), permettant aux institutions publiques non souveraines de faire appel aux entreprises privées aux termes de contrats fondés sur l'intéressement pour gagner en efficacité et en performance.
- Les gouvernements centraux doivent mettre en place des mesures incitatives, encourageant leurs collectivités locales à rendre compte en bonne et due forme, par exemple en liant certains transferts centraux à la qualité des rapports remis.
- Les gouvernements nationaux doivent créer une agence centrale chargée de collecter, publier et comparer les informations financières et de gestion des collectivités locales (et notamment de procéder à des évaluations comparatives des paramètres opérationnels clés), et plus généralement de faire gagner ces opérations en transparence. Cette agence devra encourager la société civile à veiller à ce que les services reçus par les citoyens correspondent aux rapports remis. Les donateurs doivent apporter leur assistance à cette agence, en valorisant l'expérience et les compétences réunies par les secteurs public et privé dans les domaines administratif, juridique et financier.
- Les états devront définir clairement leurs relations fiscales avec les institutions publiques non souveraines.
- Les états devront être encouragés à permettre et faciliter les interceptions limitées dans les transferts fiscaux intérieurs afin de donner une sécurité partielle aux bailleurs de fonds qui prêtent aux collectivités locales.
- Les donateurs doivent être prêts à apporter une assistance technique aux collectivités locales, au plan de l'analyse et de la conception des projets relatifs à l'eau.
- Les donateurs doivent être prêts à accorder directement aux entités publiques non souveraines l'aide dont elles ont besoin pour leurs services d'eau.
- Un Fonds Renouvelable devra être créé, en utilisant les subventions destinées à financer les coûts de préparation et de structuration des projets complexes, tels que les projets PSP et d'autres structures innovantes.
- Les collectivités locales doivent étudier l'option dans laquelle elles gardent la propriété des infrastructures et assument la responsabilité du financement des investissements, et confient la gestion et le financement de l'exploitation à des institutions du secteur privé.

Promouvoir les marchés locaux de capitaux et l'épargne locale

- Les états et les banques centrales doivent adopter des mesures visant à promouvoir les marchés locaux de capitaux et à remédier aux problèmes causés par leurs propres actions qui 'écartent' d'autres emprunteurs. Les pays plus importants doivent lever les barrières qui continuent de faire obstacle à l'utilisation des financements locaux, lorsqu'elles font double emploi.
- Il doit être demandé aux états de promouvoir, avec l'aide des Institutions Financières Multilatérales (IFM) et des donateurs, la notation des collectivités locales, pour faciliter leur financement mais également pour améliorer la transparence et le suivi de leur comportement.
- Les états doivent envisager de prendre des mesures destinées à permettre le développement de marchés des emprunts nationaux accessibles aux institutions publiques non souveraines.
- Les états doivent encourager et faciliter l'entrée des agences de notation et des institutions de garantie/d'assurance financière sur leurs marchés intérieurs des capitaux.
- Avec des réformes appropriées faites à la lumière des enseignements tirés des expériences passées, les banques nationales et de développement ou les institutions financières spécialisées doivent assumer un rôle d'intermédiaire chargé de canaliser les fonds publics externes et ceux du gouvernement central ainsi que les fonds levés sur les marchés locaux, vers les institutions publiques non souveraines opérant dans le secteur de l'eau.
- Les états doivent encourager la création de pools de crédit destinés aux institutions publiques non souveraines, avec une option de garantie conjointe et solidaire.
- Les IFM et d'autres agences doivent utiliser plus systématiquement les garanties et l'émission d'obligations en devise locale pour promouvoir les marchés locaux de capitaux, différer l'échéance des emprunts locaux et encourager l'utilisation de fonds de pension locaux dans le secteur de l'eau. Ils doivent chercher d'urgence à lever les obstacles d'ordre légal et de procédures qui s'opposent à une utilisation accrue de ces instruments.

Recouvrement durable des coûts

- Le panel propose que les fournisseurs de services d'eau se fixent pour objectif le recouvrement durable des coûts (RDC) (Sustainable Cost Recovery - SCR), ce qui implique que :
 - Les fournisseurs de services doivent se fixer l'objectif de recettes suffisantes pour couvrir leurs coûts récurrents et chercher à développer des politiques de récupération durable de leurs coûts à long terme, en anticipant tous les besoins de trésorerie qui leur seront nécessaires dans l'avenir. Le RDC inclut les coûts d'exploitation et de financement ainsi que les coûts de renouvellement de l'infrastructure existante.
 - Les recettes issues des facturations doivent être assurées par les usagers pris dans leur ensemble. Dans le cadre du RDC, les usagers ne paieront pas tous le même prix. Un prix abordable de l'eau devra être assuré à chacun en mettant en place des structures tarifaires appropriées, et notamment un système de subvention croisée (par exemple en fixant une structure de tarifs progressifs) et/ou des politiques ciblées et transparentes en faveur des plus pauvres.
 - La part des recettes récurrentes assurées par les contribuables sur les budgets publics doit être garantie en convenant bien à l'avance d'une allocation suffisante de transferts des fonds publics.
- Quand les subventions seront utilisées, elles doivent être ciblées, transparentes et, si elles sont destinées à faciliter la transition vers des tarifs plus élevés, allant en diminuant.

Capacité de gestion accrue au sein des institutions chargées de l'eau

- Le financement de l'amélioration des compétences au sein des institutions chargées de l'eau doit être une priorité absolue pour l'utilisation des fonds de l'APD et des IFM.
- Les donateurs devront concourir à des accords de coopération et de partenariat, auxquels devront participer de préférence des partenaires publics expérimentés et de bon renom, visant à renforcer les compétences au sein des institutions publiques fondamentales. Ces accords devront préciser les responsabilités réciproques et contenir les objectifs de performance et les mesures incitatives applicables aux deux parties.
- Le panel recommande le principe du travail conjoint sur les problèmes et celui de l'apprentissage par l'action au

sein des partenariats public-public ainsi que dans les accords de coopération entre services publics et entreprises. Cette coopération est possible au sein d'un pays ou entre Nord et Sud ou Sud Sud.

- Les donateurs doivent financer des fonds fiduciaires au sein des IFM, permettant de faire appel à des spécialistes possédant une grande expérience pratique au niveau qui convient, ceci pour aider au transfert de compétences.
- Dans le cadre des Objectifs de développement du Millénaire, les donateurs doivent apporter une assistance « à la définition de plans d'action », dans lesquels la planification et la préparation des projets seront inclus dans les projets d'aide.
- L'APD doit aider les associations professionnelles régionales dans leurs actions de formation, d'échanges professionnels, de collecte et d'évaluation comparative des données.
- La coopération technique au sein de l'APD doit aider à préparer, structurer et mettre en œuvre les contrats PSP tels que les contrats BOT et autres contrats, de concession, de gestion, d'affermage, etc., comme un moyen de renforcer les compétences 'sur le tas'.

Contexte juridique et réglementaire, corruption et pratiques déontologiques

- Le renforcement des compétences dans les grandes institutions publiques du secteur de l'eau doit permettre de définir et mettre en œuvre une politique de l'eau, à établir un cadre réglementaire et à créer une base pour l'organisation et le contrôle du travail d'exécution, que celui-ci soit réalisé par des agents publics ou privés.
- Une étude devra être financée pour la rédaction d'une description des meilleures pratiques et de clauses type pour les contrats juridiques de PSP, concernant plus particulièrement le secteur de l'eau.
- Les services d'exécution doivent être rendus attractifs pour un encadrement de haut niveau, responsable des performances et des réalisations. Des normes d'intégrité doivent être élaborées en collaboration avec toutes les parties intéressées.
- La nature décentralisée des services d'eaux offre la possibilité d'associer différentes options publiques, privées et

communautaires, et de faire jouer la concurrence entre celles-ci. Le choix entre ces options doit être pragmatique, et dénué de toute idéologie.

- L'importance politique de l'eau doit être valorisée positivement pour créer plus de transparence dans sa gestion. L'opinion publique, les associations d'usagers et les ONG doivent être encouragées à contrôler et publier les activités des organismes chargés de l'eau et dévoiler les pratiques de corruption.
- Les sociétés privées et publiques opérant dans le secteur de l'eau sont instamment priées de coopérer avec les clients publics et les autres parties concernées à développer des méthodes visant à promouvoir un comportement déontologique. Les contrats de PSP devront être totalement transparents.

APD

- Les gouvernements des pays développés doivent être tenus de rendre compte de leurs engagements d'augmenter l'aide au secteur de l'eau. L'APD globalement destinée à l'eau doit doubler dans une première étape. Les donateurs et les IFM doivent chercher à augmenter sensiblement la part affectée à l'eau au sein de leurs engagements totaux.
- Chaque donateur doit contribuer à cet objectif, en fonction du volume de l'aide qu'il consent actuellement au secteur de l'eau. L'augmentation de l'APD devra de préférence prendre la forme de subventions au lieu de prêts à taux réduit.
- Les pays donateurs doivent constituer des réserves de financement destinées à récompenser les pays qui ont réussi à faire progresser sans tarder la mise en œuvre des programmes de l'eau vers la réalisation des objectifs du millénaire.
- Les agences donatrices doivent travailler, guidées par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, les agences des Nations Unies et le comité du développement, à mettre en œuvre les recommandations du CAD visant à augmenter l'efficacité de l'aide et à atteindre à une meilleure coordination de leurs efforts dans ce secteur.
- Compte tenu de la forte consommation en capitaux des infrastructures de l'eau et la nécessité de doubler aussi vite que possible la contribution des pays industriels à l'aide publique au développement, il est important que les

Etats mettent en place un instrument national et international qui permette d'anticiper l'augmentation des versements auxquels nous sommes engagés pour des dates ultérieures. Les idées suggérées par le Chancelier de l'Echiquier pour une facilité de financement internationale répondent à un objectif analogue.

- Au lieu de financer des projets ou des programmes entiers par des subventions, avec le risque de ralentir les initiatives locales et de détourner les acteurs de la recherche de l'autosuffisance financière, les donateurs doivent considérer leurs fonds comme des catalyseurs destinés à mobiliser d'autres flux d'argent et à promouvoir d'autres acteurs.
- Le panel encourage les parties concernées à conclure des contrats d'échange 'dette contre eau' comme moyen d'augmenter les financements. accessibles en monnaie locale pour les projets liés à l'eau.
- Le panel invite le CAD à envisager de modifier ses présentations des performances nationales de l'APD de telle sorte que celles-ci rendent mieux compte de la situation des garanties.
- Au plan géographique, l'APD devra favoriser les pays, en particulier les pays africains, où le déficit des services d'eau est le plus grand et où l'essentiel reste à faire pour réaliser les objectifs du Millénaire.
- Au sein des pays, l'APD consentie pour l'eau et l'assainissement doit aller aux régions, localités et groupes sociaux pour lesquels les subventions publiques sont une nécessité.
- Au sein du secteur de l'eau, l'APD devra également être affectée aux services qui doivent être financés par des fonds publics parce qu'il est impossible au secteur privé de fournir des services tels que la gestion des ressources en eau, les grands projets de stockage d'eau, la lutte contre les inondations et les grands projets d'irrigation et de drainage.
- L'APD bilatérale doit être affectée de manière à concourir aux diverses initiatives multilatérales importantes actuelles, telles que l'Initiative Africaine pour l'Eau, l'Initiative Alimentation en eau et Assainissement en milieu rural de la BAFD, et le programme spécial de sécurité alimentaire de la FAO, entre autres.
- Il convient d'utiliser les aides pour catalyser d'autres flux financiers, par exemple en finançant les frais généraux initiaux, en apportant des fonds propres aux fonds renou-

velables, ou des garanties ou des aides basées sur les résultats (« output-based aid »).

- Les donateurs devront rendre compte annuellement de l'impact de leurs aides sur la réalisation des ODM liés à l'eau en publiant :
 - le nombre de personnes ayant accédé à l'eau et à l'assainissement, grâce à leurs efforts
 - le « taux de réussite » moyen des projets engagés, c'est-à-dire, le nombre de personnes calculé ci-dessus, divisé par le montant des subventions engagées
 - l'« effet de levier » des aides, à savoir, le montant global des financements mobilisés pour les projets d'infrastructure concernés par leurs aides.

Institutions financières multilatérales (IFM)

- Les IFM ne pratiquant pas actuellement le crédit aux entités publiques non souveraines, doivent réévaluer leur politique, dans l'optique d'autoriser ce type de crédit, en respectant les critères de prudence traditionnels.
- Il est important que les IFM revoient leur politique en matière de provisionnement du capital, lorsque celle-ci place des contraintes excessives sur l'utilisation de garanties.
- Les IFM auxquelles est imposée une exigence de participation doivent envisager de modifier leurs articles de manière à pouvoir avoir la liberté d'émettre des garanties d'une façon autonome, sans lien avec des prêts de leur part
- Les IFM et les bailleurs de fonds doivent relancer leurs aides en faveur des projets de stockage des eaux de surface et des eaux souterraines, en respectant les enjeux sociaux et écologiques
- Les nouveaux instruments et fonds à créer devront de préférence être rattachés géographiquement aux banques de développement régional et coordonnés par ces dernières..

Prêts commerciaux Internationaux

- Les banques doivent dans un premier temps se concentrer sur des transactions précisément adaptées, cueillir le « fruit le plus mûr » et développer un suivi écrit et un historique du marché.

- A mesure que le marché du financement de projets dans le secteur de l'eau se développe, les banques doivent tenter de standardiser l'information demandée et de simplifier les procédures financières et commerciales. Si les projets sont plus faciles à finaliser, avec peu de temps et d'effort, les coûts fixes intégrant les charges légales, financières et autres seront réduits, autorisant ainsi la réalisation de plus petits projets de financement.
- Les IFM et les ACE doivent atteindre à une couverture du risque politique meilleure et plus étendue pour les projets, et notamment utiliser les garanties des IFM et assouplir les règles des ACE sur les garanties et l'assurance.
- Les banques et les autres bailleurs de fonds doivent développer et employer des techniques de financement novatrices, telles que la sécurisation ou la constitution de garanties collatérales des prêts/dettes (par exemple l'association de plusieurs prêts à différents projets dans des paquets repris par d'autres prêteurs.)
- Le Panel propose la mise en place d'une facilité de trésorerie en cas de dévaluation, pour réduire les conséquences des variations du taux de change dans les projets de l'eau au niveau des institutions publiques non souveraines.

Les agences de crédit export (ACE)

- L'OCDE doit envisager d'introduire dans l'Arrangement une exigence stipulant que 2 % à 3 % des crédits annuellement octroyés par les agences de crédit export soient réservés à des projets liés à l'eau.
- L'OCDE doit envisager d'accorder des délais de remboursement de 20 ans (actuellement ce délai est de 10 ans) pour les projets liés à l'eau, une flexibilité spéciale sur les délais de remboursement ainsi que davantage de souplesse pour adapter les profils de remboursement aux flux de trésorerie.
- L'OCDE doit envisager de relever les plafonds de crédit de 15 % (pourcentage maximum actuel) à 50 % de la valeur des exportations pour couvrir les dépenses locales dans les projets liés à l'eau.
- Les agences de crédit export doivent envisager d'offrir des garanties et des prêts en monnaie locale

Investissements et gestion privés

- Les Etats et les institutions de l'eau doivent reconnaître le rôle actuel et potentiel des petits prestataires de services d'eau et d'autres acteurs du secteur privé local et établir un cadre juridique propre à encourager les investissements à plus long terme provenant de cette source
- Les Etats doivent intégrer les petits prestataires privés de services d'eau dans leurs stratégies nationales d'approvisionnement en eau et leurs plans de développement des services, et mettre en place des incitations pour l'amélioration de leurs services.
- Il est important d'améliorer l'accès des petits prestataires privés de services d'eau au financement afin d'accroître leur capacité à investir dans le secteur de l'eau et de réduire le coût de leur financement.
- Si des réformes sont envisagées ou si des appels d'offres sont en préparation par les pouvoirs publics, la PSP doit être considérée comme une option qu'il convient d'examiner selon des critères spécifiques d'efficacité, de coût et d'efficacité. Toute décision de commande doit être prise à l'issue d'une concurrence ouverte et transparente basée sur des appels d'offres.
- Les donateurs et les gouvernements doivent accepter que les projets liés à l'eau soient financés en combinant des fonds publics avec un financement privé, et ce de manière transparente et acceptable.
- L'Aide publique au développement (APD) devrait pouvoir financer des projets liés à l'eau gérés par des opérateurs privés sous contrôle public ; par exemple sous la forme d'aide basée sur les résultats (outcome-based aid) pour l'extension des réseaux ou le financement des pertes de recettes d'une concession selon un système dégressif. Autre option, l'Aide Publique au Développement peut servir également à financer les investissements dans des actifs appartenant au secteur public et exploités par le secteur privé.
- Les mécanismes de garantie et d'assurance offerts par les IFM, les Etats et les agences de crédit export doivent être étendus, tandis que les contraintes internes pesant sur leur utilisation doivent être assouplies. Les besoins spécifiques des opérateurs privés potentiels dans le secteur de l'eau doivent être pris en considération.
- Les Etats faisant appel à une participation du secteur privé doivent offrir des garanties adéquates afin que les investisseurs aient toute confiance dans la pérennité des contrats.

Initiatives communautaires et ONG actives sur le terrain

- Il est nécessaire d'aider les associations de la société civile dans leurs rôles de fournisseurs de services, de promoteurs, de participants dans les processus de planification et de gardiens, et il faut améliorer leur capacité à intervenir d'une manière plus efficace.
- Les organismes de micro-crédit octroyant du financement pour les projets communautaires dans le secteur de l'eau devraient être soutenus par les bailleurs de fonds, les IFM et les ONG externes par l'apport de capitaux d'amorçage, de réserves initiales et de garanties. Les subventions permanentes sont néanmoins à éviter.
- Les ONG externes doivent proposer des modes de collecte de fonds reposant sur différents mécanismes de solidarité en vue d'augmenter les ressources en faveur de leurs partenaires locaux.
- Une étude complète devrait être menée sur la faisabilité de Fonds décentralisés pour le développement d'initiatives locales.

Mise en œuvre des propositions

- L'année 2006 serait le premier point de contrôle sur la voie de 2015. Elle fournirait l'occasion de passer en revue les mesures décidées à Kyoto et lors des rencontres ultérieures, ainsi que les actions visant à les mettre en œuvre.
- L'année 2015 représenterait la grande échéance suivante, ouvrant la troisième phase d'une stratégie menant à l'accès universel à l'eau et aux installations sanitaires d'ici à 2025.
- Une « tour de contrôle » devrait être créée avec la responsabilité de recueillir les données et d'informer des progrès accomplis vers l'accomplissement des ODM pour l'eau et l'assainissement, ainsi que sur les performances de chacune des parties concernées dans la mise en œuvre et le financement de ces activités. De plus, un groupe de « sages » devrait être mis en place pour évaluer les informations reçues, surveiller les évolutions et émettre des recommandations sur les mesures nécessaires en vue d'assurer la réalisation des ODM

Notes

1. C'est-à-dire la tension grandissante entre les besoins de l'humanité en eau de qualité et les atteintes portées aux ressources naturelles et à la santé publique par les actions désordonnées de la même humanité...
2. novembre 2002. Remarque générale No. 15.
3. OMS/UNICEF/WSSCC *Evaluation de l'eau et de l'assainissement dans le monde 2000* Report.
4. Voir le rapport *Sécurité de l'eau : une évaluation préliminaire des avancées de la politique depuis Rio*, Programme mondial pour l'évaluation de l'eau au monde, 2001. Voir aussi *Rapport sur le développement de l'eau 2002*, du même organisme.
5. Le choix de faire démarrer cet historique en 1992 est à mettre sur le compte de la facilité ; nous ne voulons pas réduire l'importance des événements marquants qui ont pu précéder, comme la Décennie de l'eau potable de l'ONU durant les années 80, ou la Conférence de l'ONU sur l'eau, à Mar del Plata, en 1977.
6. *Gestion intégrée des ressources en eau* TAC Background Papers N° 4, GWP 2000.
7. Notamment *Une vision mondiale de l'eau : pour que l'eau soit l'affaire de tous*, de William Cosgrove et de Frank Rijsberman
8. *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*. Kofi A. Annan, UN, 2001
9. *Pour la sécurité de l'eau : un cadre d'intervention*. GWP, 2000
10. Cf Suez "Bridging the Water Divide" 2001
11. Le rapport du Panel de haut niveau sur le financement du développement ("Rapport Zedillo") affirme, dans ses conclusions, qu'aucun investissement supplémentaire ne serait nécessaire pour le respect des engagements du Millénaire pour l'eau. A notre sens, il s'agit d'une vision excessivement optimiste. Lorsqu'on tient compte des mesures d'assainissement nécessaires pour accompagner l'approvisionnement de l'eau, il apparaît clairement que les dépenses actuelles, qui réservent très peu de ressources à l'assainissement, doivent doubler.
12. Estimations officielles du WSSCC. La Banque mondiale estime à 11 milliards de dollars supplémentaires chaque année les investissements nécessaires pour le respect des engagements du Millénaire (montant global de 26,7 milliards de dollars par an, d'après J.Saghir lors de la semaine de l'eau de la Banque Mondiale 2002)
13. Luc Averous, "Le financement des infrastructures de l'eau : Panel mondial sur l'eau" Lehman Brothers, octobre 2002
14. données de l'OCDE DAC
15. On pouvait lire, précédemment, une vision plus critique des barrages dans *Les barrages et le développement : un nouveau cadre pour la prise de décision*, rapport de la Commission mondiale sur les barrages, novembre 2000.
16. Estimations de la Banque mondiale
17. Estimations de la Banque Africaine de Développement
18. FAO, "Agriculture: towards 2015 and 2030"
19. "World Water and Food to 2025: dealing with scarcity" by Rosegrant, Cai & Cline. IFPRI, 2002
20. *L'acheminement de l'eau vers les zones qui en ont le plus besoin et le choix du bon tarif* de P.Prynn & H.Sunman, 2000
21. K.Cleaver & F.Gonzalez, *Les obstacles au financement de l'irrigation et de l'épandage* Banque mondiale, 2002
22. Briscoe, op. cit.
23. Guillermo Yepes, *Politiques de tarification dans le secteur de l'eau et de l'assainissement*. Bilan de la mise en œuvre. Communication préparatoire, réalisée pour l'ODE, avril 2002.
24. *Un service efficace et durable pour tous ? Une évaluation de l'aide de la Banque mondiale au secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Le bilan de l'ODE*. avril 2002.
25. Banque mondiale, base de données PPI.
26. Par exemple, le raccordement intégral des villes de La Paz et d'El Alto en Bolivie. g
27. La boîte à outils du GWP présente de nombreux exemples de réformes
28. Connait-on des égouts portant le nom d'hommes politiques ?
29. C'est la conclusion qui s'impose, à la lecture du récent Bilan de la Banque mondiale et de l'ODE, intitulé *30 ans d'aide apportée par la Banque à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement*, 2002, qui porte sur un échantillon sans doute supérieur à la moyenne pour le secteur. Selon les données de la Banque mondiale concernant 246 compagnies de services publics dans 51 pays, le ratio d'exploitation (les coûts rapports aux revenus) est supérieur à 1 dans 75 % des cas.

30. Luc Averous, intervention devant le panel , 9 octobre 2002.
31. Communication écrite de la SFI pour le panel, *Les risques spécifiques au financement de l'eau et des projets d'assainissement*.
32. intervention de Barry Trembath devant le panel, 7 juin 2002.
33. D'après les données internes de la SFI, les taux de rendement oscillent autour de : 5 à 10 % pour l'eau, 15 à 20 % pour les routes à péages, 25 à 30 % pour les télécommunications et 17 à 25 % pour l'énergie.
34. William Jones, *La Banque mondiale et l'irrigation*, l'ODE, 1995. Présenté par Henri Carsalade lors de son intervention devant le Panel, 25 novembre 2002.
35. Lidia Polakovic, *La notation des compagnies de services publics dans les marchés émergents*. Intervention devant le panel, 9 octobre 2002
36. Antonio Vives, *Les fonds de pension dans le financement de projets d'infrastructure : conception de la réglementation et des instruments*, Journal of Project Finance, été 1999.
37. Alfredo Pascual, *Réformes tarifaires*, communication écrite sur l'expérience de la Banque de développement africaine, présentée au panel en janvier 2003.
38. Nous nous plions aux usages, malgré leur inexactitude géographique en la matière, en désignant par l'appellation "Nord", les pays développés, et l'appellation "Sud", les pays en voie de développement.
39. Cette proposition ne suit pas le même principe que l'Output-Based Aid, qui est versée une fois les travaux effectués. Les deux modèles ont leur intérêt, selon les circonstances.
40. Le DFID du Royaume-Uni a émis plusieurs propositions dans ce domaine, notamment pour un Fonds des infrastructures pour l'Afrique émergente et le Mécanisme de développement de projets DevCo. Il convient aussi de citer l'Organisme de conseil sur les infrastructures publiques et privées, organisée par la Banque mondiale.
41. L'organisme Partnerships UK a également travaillé sur cette question.
42. "Contracting for public services: output-based aid and its applications", eds. Penelope Brook & Suzanne Smith.. Banque mondiale, 2001
43. Intervention de Peter Woike devant le Panel, février 2003
44. Il s'agit principalement des agences de développement financier publiques et multilatérales qui suivent : les organismes appartenant au groupe de la Banque mondiale (dont l'IBRD, l'IFC, l'IDA and MIGA), l'EBRD, l'BIAD, l'BAfD, la Banque islamique de développement, et l'EIB, y compris les "vitrines" de ces organismes, qui proposent des prêts avantageux.
45. Le dispositif des OFM, autorisant les prêts "B" et le statut de Créancier privilégié, qui offre aux autres prêteurs les mêmes avantages que les OFM, peut également être utilisé dans ce contexte.
46. World Bank, "Water Resources Sector Strategy", 2002
47. Source: Project Finance International, January 2001, January 2002 and January 2003
48. Le dispositif des OFM, autorisant les prêts "B" et le statut de Créancier privilégié, qui offre aux autres prêteurs les mêmes avantages que les OFM, peut également être utilisé dans ce contexte.
49. Informations sur la BIR www.bis.org
Index of Quantitative Impact Study ('QIS') documentation
<http://www.bis.org/bcbs/qis/index.htm>
Communiqué de presse <http://www.bis.org/press/p021001.htm>
Présentation générale octobre 2002
<http://www.bis.org/bcbs/qis/qis3ovrv.pdf>
Guide technique <http://www.bis.org/bcbs/qis/qis3tech.pdf>
50. Banque de développement asiatique, "Rôle des petits prestataires privés dans le service aux pauvres". Résumé remis au panel, janvier 2003.
51. L'OPIC travaille sur le programme de Garantie contre le risque de change, présenté au panel par Mme Mitchell Strauss, Juin 2002.
52. Exemple : le Plan d'assurance pakistanais contre le risque de change mis en place dans les années 1990, utilisé pour le projet Hub.
53. Présentations au panel sur cette initiative et sur les travaux Eau Vive dans le Sahel lors de sa réunion à La Haye, octobre 2002.